

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Fiskální regulace v EU – její vývoj a perspektivy

Fiscal Control in the EU – its Development and Future Perspectives

Student: Michal Drozd

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Navrátil Boris, CSc.

Ostrava 2011

Prohlášení studenta

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci *Fiskální regulace v EU – její vývoj a perspektivy* včetně příloh vypracoval samostatně pod vedením Ing. Borise Navrátila, CSc. a uvedl jsem všechny použité podklady a literaturu.

V Ostravě 8. 5. 2011

Michal Drozd
podpis studenta

Poděkování

Chtěl bych touto cestou vyslovit poděkování svému vedoucímu bakalářské práce Ing. Borisovi Navrátilovi, CSc. za cenné rady a připomínky, které mi v průběhu psaní práce poskytl

.

Obsah

1	Úvod.....	2
2	Historie fiskální regulace v EU	3
2.1	Fiskální politika státu	3
2.2	Význam fiskální politiky státu v podmínkách Evropské unie.....	4
2.3	Počátky fiskální regulace	5
2.4	Maastrichtská kritéria	7
2.4.1	Rozpočtový deficit veřejných financí a veřejný dluh.....	7
2.4.2	Cenová stabilita, úrokové míry a stabilita měny	8
2.5	Fiskální disciplína 1993-1997	9
3	Pakt stability a růstu	14
3.1	Důvody pro vznik Paktu.....	14
3.2	Struktura Paktu stability a růstu	15
3.3	Uplatňování Paktu	17
3.4	Revize Paktu stability a růstu	20
4	Fiskální disciplína zemí EU v podmínkách ekonomické krize	23
4.1	Příčiny vzniku krize	23
4.2	Přístupy k řešení krize v EU.....	26
4.2.1	Plán evropské hospodářské obnovy	26
4.2.2	Dluhová krize v Unii	28
4.2.3	Možnosti řešení dluhové krize	31
5	Možnosti řešení fiskální regulace po přijetí Lisabonské smlouvy	33
5.1	Hospodářská situace v Evropské unii na počátku roku 2011	33
5.2	Je výhodné mít eurozónu?	34
5.3	Obnova fiskální disciplíny po summitu Evropské rady v březnu 2011	38
5.4	Existuje správné řešení krize?	42
6	Závěr.....	44
7	Použitá literatura a zdroje.....	46
7.1	Literatura a odborné texty	46
7.2	Novinová periodika a elektronické zdroje	47

1 Úvod

Evropské hospodářství v současné době prošlo další ekonomickou krizí. Její průběh jasně ukázal na nedostatky eurozóny a zejména na potřebu nového způsobu evropské fiskální regulace. Fiskální politika členských zemí nepodléhala regulaci od začátku evropské integrace. Teprve v průběhu integračního procesu došlo s jeho narůstající hloubkou k růstu zájmu politiků o tuto problematiku. Státní zásahy do ekonomiky se datují teprve od 30. let 20. století. Rozpočtové schodky a život státu na dluh jsou ještě mladší záležitostí. Přesto chtěli evropští politici využít i tuto oblast v rámci další formy evropské integrace. Jejich úsilí bylo pochopitelné, neboť myšlenka na společnou měnovou unii, která se v Evropě rozvíjí už od 70. let, by bez určité míry fiskální kontroly nebyla životaschopná. Otázkou, kterou dodnes řeší ekonomové i politická reprezentace zůstává, jakou část fiskální politiky přenést na nadnárodní úroveň, jaké mechanismy a pravidla pro její dodržování nastavit a koho pověřit kontrolou jejich dodržování.

Tato práce se snaží zmapovat vývoj fiskální politiky v Evropské unii, která se stává z politiky národní stále více politikou koordinovanou, a jejíž význam pro eurozónu odhalila právě skončená finanční a hospodářská krize. V jednotlivých kapitolách je popsána snaha o fiskální regulaci, zaváděná opatření i názory ekonomických nebo politických představitelů na jejich přínos. Závěrečná kapitola je věnována situaci v Evropské unii po krizi a návrhům na další možnou koordinaci fiskální politiky, jenž byly autorovi dostupné v průběhu psaní této práce. Závěrem bych rád zdůraznil, že veškerá opatření ve fiskální oblasti je nutno vnímat v širším kontextu, neboť jde o oblast nejenom ekonomickou, nýbrž se ocitáme i na rozhraní s oblastí politickou.

2 Historie fiskální regulace v EU

2.1 Fiskální politika státu

Fiskální politika je součástí celkové hospodářské politiky státu. Představuje nástroj, kterým může stát zasahovat do ekonomiky a ovlivňovat její chod za účelem dosažení předem stanovených cílů. Obecně by k těmto cílům mělo patřit dosažení vyváženého ekonomického růstu a udržení nízké míry nezaměstnanosti. Fiskální politika, její používání a názory na ni, se vyvíjela souběžně s tím, jak se měnila role státu v ekonomice i ve společnosti. Státní finance byly historicky vynakládány především na vedení válek, během průmyslové revoluce a po ní se přidala výstavba infrastruktury, po druhé světové válce myšlenky na sociální zaopatření ze strany státu. Fiskální politika tak neustále získávala na významu a i přes kratší období odklonu od jejího prosazování, patří dnes ke stabilním hospodářským nástrojům státu. V praxi je fiskální politika tvořena soustavou veřejných rozpočtů¹, automatickými stabilizátory a možnými diskrečními opatřeními. Fiskální politika definuje a ovlivňuje finanční toky mezi veřejnou správou a občanem. Pomocí diskrečních opatření a vestavěných stabilizátorů reguluje míru zdanění, míru vládních výdajů, ale i způsob a množství přerozdělovaného bohatství ve společnosti a zajišťování veřejných statků. Pokud je prosazovaná politika expanzivní, dochází ke vzniku rozpočtového deficitu - výdaje jsou větší než příjmy, a z několika deficitů se v delším období kumuluje veřejný dluh.

Největší význam přikládají fiskální politice keynesiánsky zaměřené ekonomové. Podle nich hraje fiskální politika dominantní úlohu při ovlivňování hospodářského cyklu a celkové výkonnosti ekonomiky. Zároveň však zdůrazňují nutnost dodržet vyrovnaný státní rozpočet v dlouhém období. Uplatňování takto zaměřené fiskální politiky na ekonomiku dosáhlo svého vrcholu v zemích tehdejších Evropských společenství (ES) v průběhu 60. a na počátku 70. let. Naopak výrazný odklon od státních zásahů preferují monetaristé. Příznivci těchto myšlenek argumentují destabilizujícími vlivy státních intervencí. Za výrazný faktor pokládají časová zpoždění, která vznikají, než se schválená opatření projeví v praxi. Místo „státního“ řízení agregátní poptávky a nabídky preferují péči o stabilitu měny spojenou s postupným omezováním státních zásahů. Názory monetaristů převážily ve státech Evropských společenství v průběhu 70. a 80. let v souvislosti s důsledky ropných šoků a následné ekonomické krize (Kliková, Kotlán, 2003).

¹ Z nichž nejdůležitější funkci má státní rozpočet

2.2 Význam fiskální politiky státu v podmínkách Evropské unie

V podmínkách Evropské unie má pro některé země fiskální politika zvláštní význam. Jak uvádí Baldwin a Wyplosz (2008, str. 421) „*Měnová unie znamená ztrátu monetární politiky jako jednoho z nástrojů makroekonomické stabilizační politiky, což vede ke zdůrazňování role fiskální politiky.*“ Všechny členské země, které se rozhodnou zavést jednotnou společnou měnu ztrácí možnost ovlivňovat svoji ekonomiku pomocí monetárních zásahů. V jejich kompetenci zůstávají v současné době jenom nástroje fiskální politiky. A protože každý stát, který se stane členem Evropské unie, na sebe bere závazek, zavést jednotnou měnu, je předpokladem, že tato situace může v budoucnu nastat u všech členských zemí.² Otázkou zůstává, zda-li se ztracená monetární politika dá plně nahradit fiskální politikou, tak jak to funguje v keynesovském IS-LM modelu.

Fiskální politika se však v některých ohledech od té monetární zásadně odlišuje. Implementace jejích opatření je například velice zdoluhavá. Rozhodnutí ohledně výše daní, nebo velikosti, případně vůbec druhů, veřejných transferů podléhají politickému konsenzu, jehož nalezení bývá zpravidla obtížné. Stejně tak stanovení velikosti rozpočtu předchází složitá politická jednání, která způsobují zpoždění v reakcích na ekonomické změny. Zatímco centrální banka může v rámci své monetární politiky změnit úrokové míry, kdykoliv to uzná potřebné. Dalším a významným faktorem je otázka vyrovnanosti veřejných rozpočtů, neboť fiskální politika ovlivňuje výši daní a vyplácených dávek. Jestliže jsou z jakéhokoliv důvodu výdaje a transfery větší než příjmy, vzniká otázka, jak bude dluh splacen. Nabízí se možnost, která nemusí podporovat růst spotřeby v budoucnu. A v neposlední řadě jsou to efekty přelévání (*spillovers*), které doprovázejí rozhodnutí fiskální politiky. Neboť opatření přijatá jedním státem mohou poškodit nebo naopak pozitivně ovlivnit jiné státy, a to tím víc, čím více jsou země ekonomicky a finančně provázané. K přelévání může docházet celou řadou kanálů např.: inflací nebo náklady na vypůjčení peněz. Způsob a zaměření fiskální politiky se tedy projevuje nejen v domácí ekonomice, ale má své konkrétní dopady i na ekonomiky okolních zemí.

Evropská unie je společenství vysoce ekonomicky provázaných států spojených vnitřním trhem. Eurozóna má dokonce jednotnou monetární politiku, a proto je namístě otázka, zda má podléhat i fiskální politika členských zemí jisté míře koordinace. Jednak v zájmu odstranění možných negativních efektů přelévání, jednak v zájmu vyšší formy ekonomické integrace a celkového ekonomického růstu (Baldwin, Wyplosz, 2008).

² Výjimku z této povinnosti mají zatím Velká Británie a Dánsko.

2.3 Počátky fiskální regulace

Integrační proces v Evropské unii prošel vývojem trvajícím již přes 50 let. Tak jak se v různých etapách měnila jeho intenzita, měnily se i názory na míru fiskální regulace, která je nezbytně nutná pro zdravé fungování celkové evropské ekonomiky. Je nutné zdůraznit, že ani po zkušenostech z ekonomické krize v letech 2009-2010 nepanuje mezi státy EU-27 jednotný konsenzus v této problematice. Jednotlivé země mají rozdílné názory, zda a v jaké míře by vůbec mělo dojít v rámci principu subsidiarity k přenosu pravomocí fiskální politiky na nadstátní úroveň. Rozhodnutí státu o tom, že se vzdá možnosti rozhodovat sám o své rozpočtové politice je téma citlivé nejen v ekonomické, ale daleko více i v politické rovině. Není tedy udivující, že k jakékoliv změně docházelo v rámci Evropských společenství a později v Evropské unii jen velice pozvolna.

Myšlenky na fiskální regulaci se v minulosti objevovaly poměrně zřídka. Nejčastěji byly pojímány jakou součást těsnější hospodářské integrace. V Římské smlouvě se sice vyskytuje článek o „postupném sbližování hospodářské politiky členských zemí“, avšak pouze v rozsahu nutném k vytvoření společného trhu. Orgánům Společenství tehdy nebyly uděleny žádné pravomoci ke koordinaci hospodářských politik. Šedesátá léta byla vnímána v Evropském hospodářském společenství (EHS) jako období mimořádné ekonomické prosperity, které signalizovalo, že zvolený způsob integrace je správný. V této době se poprvé objevují myšlenky připouštějící postupný vznik politické unie, přičemž jako předstupeň měla vzniknout společná evropská hospodářská a měnová unie (EHMU). Tyto názory shrnula tzv. Wernerova zpráva z října 1970, která plán realizace EHMU nastiňovala ve třech etapách. V důsledku ekonomické krize a současného rozpadu Brettonwoodského měnového systému byla konkrétní opatření přijata jen pro první etapu. K fiskální koordinaci mělo dojít v dalších fázích například v oblasti státních rozpočtů, nebo v harmonizaci daňových systémů. Nepříznivé vnější okolnosti tehdy zabránily realizaci této představy, nicméně myšlenky na vznik měnové unie neupadly v zapomnění a byly znovu oživeny o pár desítek let později (Kučerová, 2003).

Nový impuls k pokračování evropské integrace dala v dubnu 1989 tzv. Delorsova zpráva, pojmenovaná podle tehdejšího předsedy Komise Jacquese Delorse. Tým expertů v ní znovu zkoumá možnosti vytvoření hospodářské a měnové unie (HMU). V mnohém navazuje na myšlenky původní Wernerovy zprávy, v některých oblastech je však mnohem ambicióznější. Tento dokument byl později schválen³, stal se závazným a realizaci HMU rozdělil taktéž do

³ Největší výhrady měla Velká Británie, která se obávala ztráty své národní měnové suverenity.

tří etap. Za základní byla považována první etapa, v jejímž rámci mělo dojít k upevnění konvergence a stability ekonomik členských zemí. Jak uvádí Mládeníková (2005, str. 65) „*Ke spuštění první etapy došlo v době, která se nevyznačovala příliš dobrými ekonomickými podmínkami.*“ Počátkem 90. let byly totiž makroekonomické ukazatele v zemích ES značně nepříznivé. Průměrná inflace dosahovala 5 %, deficit veřejných rozpočtů se nacházel na úrovni 4 % HDP a tempo hospodářského růstu bylo okolo 3 %. I průměrná míra nezaměstnanosti byla značně vysoká a přibližovala se 9 %. Mládeníková dále popisuje „*Stále více se upozorňovalo na to, že členské země ES vykazují významné rozdíly v ekonomické výkonnosti. S největší mírou inflace se potýkalo Španělsko, Itálie a Portugalsko, problémy se zdravím veřejných financí měly Itálie, Řecko a Belgie.*“ Z tohoto důvodu bylo jasné, že ekonomická výkonnost jednotlivých zemí se musí dostat na přibližně stejnou úroveň ještě před zavedením společné měny. Tímto způsobem začaly vznikat počátky fiskální regulace v dnešní Evropské unii. Právním aktem, který jí dodal nutnou legislativní oporu, se stala Maastrichtská smlouva.

Tato smlouva vstoupila v platnost 1. 11. 1993. Její přijetí se však neobešlo bez problémů. Byla totiž odmítnuta hned v první zemi, která zahájila proces ratifikace. V Dánsku, kde se ze zákona hlasuje o mezinárodních smlouvách formou referenda, se podařilo schválit Maastrichtskou smlouvu až napodruhé. Výhrady ke smlouvě měla také Velká Británie a dokonce byla zpochybněna jako protiústavní Nejvyšším soudem v Německu. Největší změnu, kterou Maastricht přinesl, bylo zavedení tzv. „pilířové struktury“ EU. Evropská hospodářská a měnová unie byla zařazena do prvního pilíře, který nesl název Evropské společenství. Druhý pilíř tvořila policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a třetí společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP). Pro význam fiskální regulace bylo však daleko důležitější přesné znění *článku B* Maastrichtské smlouvy, kde první stanovený cíl Unie zněl takto: „*podporovat vyvážený a trvale udržitelný hospodářský a sociální pokrok, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním hospodářské a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie, jež v souladu s ustanoveními této smlouvy v konečném důsledku zahrne i jednotnou měnu*“ Z výše uvedeného vyplývá, že posílení hospodářské a sociální soudržnosti, a tím i splnění požadavků hospodářské konvergence, se stalo jedním z nejdůležitějších cílů, které si Unie stanovila. Bylo jasné, že bez překonání hospodářských disparit a stanovení jistých nepřekročitelných hodnot u důležitých ekonomických ukazatelů se nemůže integrační proces vyvíjet směrem k vytvoření měnové unie. Sbližování makroekonomických ukazatelů a roli prvotní fiskální regulace měla zajistit tzv. konvergenční

neboli maastrichtská kritéria, uvedená jak v samotném textu smlouvy, tak v příložených protokolech (Mládeníková, 2005).

2.4 Maastrichtská kritéria

Hospodářská a měnová politika Unie je v Maastrichtské smlouvě upravena v hlavě VI. Zde se hovoří o tom, že členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady tak, aby přispívaly k dosahování cílů Společenství. Rada je zároveň orgánem, který na základě zpráv předložených Komisí sleduje, zda dochází ke koordinaci hospodářských politik a konvergenci hospodářské výkonnosti členských států. Pro účely tohoto hodnocení poskytují členské státy všechny potřebné údaje Komisi. A odstavec čtvrtý uvádí, že pokud není hospodářská politika členského státu v souladu s hlavními cíli Společenství nebo by mohla ohrozit fungování hospodářské a měnové unie, může Rada na doporučení Komise kvalifikovanou většinou podat dotyčnému členskému státu nezbytná doporučení (Smlouva o Evropské unii, 1992).

Samotná maastrichtská kritéria můžeme rozdělit do 4 hlavních oblastí, kterými byly – stav veřejných financí, cenová stabilita, vývoj úrokové míry a stabilita měny účastníci se Evropského měnového systému (EMS).

První pokus o fiskální koordinaci v rámci Evropské unie se tedy zaměřil na dodržování pěti základních makroekonomických ukazatelů, k nimž patřily:

2.4.1 Rozpočtový deficit veřejných financí a veřejný dluh

Maastrichtská smlouva v článku 104c hlavy VI doslovně uvádí: „*Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.*“ Úkolem sledovat vývoj rozpočtové situace a výši veřejného zadlužení je pověřena Komise, která zkoumá, zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu. V Protokolu se uvádí jako doporučená hodnota 3 % HDP, leda že by:

- buď poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě,
- nebo by překročení doporučené hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k doporučené hodnotě

Dále v souvislosti se zdravím veřejných financí Komise zkoumá, zda poměr veřejného zadlužení k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu. V Protokolu

se uvádí jako doporučená hodnota 60 % HDP, ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě.

Jestliže Komise usoudí, že konkrétní stát tato kritéria nedodržuje, předává své stanovisko Radě. Podle Maastrichtské smlouvy mohla Rada vůči zemi uplatňovat nejprve doporučení, aby daný schodek odstranila, posléze výzvu, aby tak učinila v určité lhůtě a pokud ani tato opatření nepomáhala, mohla uplatňovat vůči státu finanční sankce. Ty byly zpravidla dvojího druhu. Jako neúročený vklad v přiměřené výši u Společenství, a to tak dlouho, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven, nebo jako pokuta v přiměřené výši.

Dalšími makroekonomickými ukazateli byly:

2.4.2 Cenová stabilita, úrokové míry a stabilita měny

Formální požadavky na tato kritéria byly popsány článkem 109j Smlouvy. Komise a Evropský měnový institut (EMI) měly posuzovat, zda bylo mezi státy dosaženo:

- vysokého stupně cenové stability patrného z míry inflace, která se blíží míře inflace nejvýše tří členských států, jež dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků.

Protokol dále uvádí, že členský stát splnil toto kritérium, jestliže míra inflace měřená v průběhu jednoho roku před provedeným šetřením, se neodchyluje o více než 1,5 procentního bodu od výše zmíněné hodnoty.

- požadované úrovně konvergence dlouhodobých úrokových sazeb.

Protokol k tomuto kritériu uvádí, že v průběhu jednoho roku před šetřením průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu nesmí překročit o více než 2 procentní body úrokovou sazbu nejvýše tří členských států, které dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků. Úrokové sazby se zjišťují na základě dlouhodobých státních dluhopisů nebo srovnatelných cenných papírů.

- a normálního fluktuačního rozpětí stanoveného mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému po dobu alespoň dvou let, aniž by došlo k devalvaci vůči měně jiného členského státu (Smlouva o Evropské unii, 1992).

Maastrichtská kritéria můžeme považovat za první konkrétní výsledek snahy harmonizovat do té doby rozdílné fiskální politiky jednotlivých členských zemí EU. Jejich definování v primárním právu EU a možnosti případných sankcí měly donutit zúčastněné státy k větší

péči o vlastní fiskální disciplínu. Cílem mělo být těsněji hospodářsky integrované Evropské společenství, v němž budou státy na podobné hospodářské úrovni. Tak, aby bylo bez problémů možné, nahradit v dalších etapách národní měny společným platidlem. Fiskální regulace tedy nebyla ve svých počátcích zaváděna jako samostatná iniciativa, nýbrž vznikala jako nedílná součásti dlouhodobějšího a vyššího cíle. Povinnost sledovat každoroční plnění konvergenčních kritérií a podávat o tom Radě hodnotící zprávy měla Komise společně s Evropským měnovým institutem. EMI byl zřízen taktéž podle Maastrichtské smlouvy a stal se organizačním předchůdcem Evropské centrální banky (ECB), která ho počátkem třetí etapy nahradila (Mládeníková, 2005).

2.5 Fiskální disciplína 1993-1997

EMI zpracoval celkem čtyři výroční zprávy za léta 1994 – 1997. Zprávy byly určeny pro Evropský parlament, Radu, Komisi i Evropskou radu.

Ve své první hodnotící zprávě EMI poukazoval na zlepšení některých ekonomických ukazatelů, oproti krizi ve Společenství v letech 1992-1993. Jednalo se především o rostoucí úroveň unijního HDP o 2,6 % za rok 1994 a průměrnou úroveň spotřebitelských cen, která klesla z 4,3 % v roce 1992 na 3,1 % v roce 1994. Zpráva však upozorňuje na výrazné rozdíly mezi cenovou stabilitou jednotlivých zemí⁴ a na vysokou průměrnou míru nezaměstnanosti, která v Unii dosáhla 12 %. Pro zaměření této bakalářské práce je ovšem nejdůležitější varování před neustále se zhoršující fiskální pozicí zemí EU. Schodek veřejných financí v EU dosáhl v průměru v roce 1993 6 % HDP, v roce 1994 5,6 % HDP⁵. Největší deficity vykazovaly Řecko a Itálie, na opačném konci žebříčku bylo Německo a Irsko, které jako jediné splnily hranici maastrichtského deficitu pod 3 % HDP. Lucembursko vykázalo přebytek. Rovněž celkové průměrné zadlužení EU narůstalo. Z 66 % v roce 1993 na téměř 69 % HDP v roce 1994. Nejvyšší veřejný dluh měly Belgie, Itálie a Řecko. Dluh každé z těchto zemí více než dvojnásobně překračoval 60 % HDP, stanovených Maastrichtskými kritérii. Nejméně zadluženými zeměmi byly po Lucembursku Francie a Velká Británie (Annual Report, 1994).

⁴ Největší inflaci zaznamenalo Řecko - mírně pod 11%.

⁵ Zlepšení bylo dosaženo díky cyklickým pohybům ekonomiky.

tabulka 2.1

Hodnoty vybraných fiskálních ukazatelů států EU
(v procentech HDP)

	Deficit rozpočtu		Veřejný (vládní dluh)	
	1993	1994*	1993	1994*
Belgie	-6,6	-5,5	138,9	140,1
Dánsko	-4,4	-4,3	79,5	78,0
Německo	-3,3	-2,9	18,1	51,0
Řecko	-13,3	-14,1	115,2	121,3
Španělsko	-7,5	-7	59,8	63,5
Francie	-5,8	-5,6	45,8	50,4
Irsko	-2,5	-2,4	96,1	89
Itálie	-9,5	-9,6	118,6	123,7
Lucembursko	1,1	1,3	7,8	9,2
Nizozemí	-3,3	-3,8	81,4	78,8
Portugalsko	-7,2	-6,2	66,9	70,4
Velká Británie	-7,8	-6,3	48,3	50,4
EU-12	-6,0	-5,6	66,1	68,9

* odhad v daném roce

Zdroj: Annual Report of the European Monetary Institute 1994

V další hodnotící zprávě za rok 1996 je poukazováno na hospodářské oslabení, které způsobilo, že reálný přírůstek HDP v Evropské unii pro rok 1996 poklesl na 1,7 % oproti 2,5 % v roce 1995. Průměrná inflace v Unii klesla na 2,6 %, zatímco v předcházejícím roce činila 3,1 %. Většině členských států se dařilo udržovat inflaci pod hladinou 2 %, ve zbývajících zemích vykazovala alespoň klesající tendenci. Stále vysoká zůstávala i přes dočasné výkyvy průměrná míra nezaměstnanosti. Její hodnota za celé Společenství atakovala koncem roku 1996 11 %. Další varování zveřejnila zpráva EMI v oblasti finanční pozice a stability. Průměrný deficit veřejných financí sice nedosáhl takové výše jako v roce 1993, avšak s hodnotou přes 4 % HDP zůstal znepokojivě vysoký. A to i přes snahu fiskální konsolidace většiny států, jak na straně výdajů, tak i příjmů. EMI však důrazně upozorňuje, že jednostranná a krátkodobá opatření platná například jen jeden rok, nemohou být považována za příspěvek udržitelnosti. Vývoj rozpočtových schodků v jednotlivých zemích byl podobný jako v předcházejícím období, s tím rozdílem, že deficity ve všech zemích kromě Německa poklesly. Největší zůstávaly v Řecku a v Itálii. Na opačném konci žebříčku bychom tehdy našli Dánsko, Irsko a Lucembursko, které mělo opět rozpočtový přebytek. Pozoruhodný byl pokles deficitu ve Švédsku o více než 4 procentní body oproti situaci z let 1993-94. Celkové zadlužení zemí se však i v tomto období neustále zvyšovalo a koncem roku 1996 překročilo 70 % HDP EU-15. Významným aspektem ovlivňujícím úroveň zadlužení byl rozdíl v růstu výdajů a příjmů. I přes veškeré snahy se rozpočtové příjmy nezvyšovaly nikdy tak rychle, aby

dokázaly pokrýt strmý nárůst výdajů – viz příloha. Dánsko, Irsko a Belgie dokázaly snížit úroveň svého dluhu, v jiných zemích byl ovšem trend naprosto opačný. Pod úrovní doporučenou Maastrichtskými kritériem byla pouze Velká Británie, Francie a Lucembursko (Annual Report, 1996).

tabulka 2.2

Hodnoty vybraných fiskálních ukazatelů států EU
(v procentech HDP)

	Deficit rozpočtu		Veřejný (vládní dluh)	
	1995	1996*	1995	1996*
Belgie	-4,1	-3,3	133,7	130,6
Dánsko	-1,6	-1,4	71,9	70,2
Německo	-3,5	-4,0	58,1	60,8
Řecko	-9,1	-7,9	111,8	110,6
Španělsko	-6,6	-4,4	65,7	67,8
Francie	-4,8	-4,0	52,8	56,4
Irsko	-2,0	-1,6	81,6	74,7
Itálie	-7,1	-6,6	124,9	123,4
Lucembursko	1,5	0,9	6,0	7,8
Nizozemí	-4,0	-2,6	79,7	78,7
Rakousko	-5,9	-4,3	69,0	71,7
Portugalsko	-5,1	-4,0	71,7	71,1
Finsko	-5,2	-3,3	59,2	61,3
Švédsko	-8,1	-3,9	78,7	78,1
Velká Británie	-5,8	-4,6	54,1	56,2
EU-15	-5,0	-4,4	71,3	73,5

* odhad v daném roce

Zdroj: Annual Report of the European Monetary Institute 1996

Z výše uvedených výročních zpráv jasně vyplývá, že fiskální konsolidace činila zemím EU největší problémy, a to dlouhodobě. V letech 1993 a 1994 byly u většiny zemí rozpočtové schodky velmi vysoké. Většina z nich tedy začala zavádět opatření vedoucí k jejich snížení. Schodky v období 1995 a 1996 jsou u všech, s výjimkou Německa, zřetelně menší. Cenou za snížení byla však často krátkodobá opatření na straně výdajů nebo jednorázová zvýšení příjmů, která však neřešila podstatu problému. Neboť míru zadlužení primárně způsoboval celkový nesoulad v růstu státních výdajů, které pohlcovaly až příliš mnoho oblastí a daleko pomalejšího růstu příjmů již od 70.let. Celková míra zadlužení tudíž neustále rostla a na konci sledovaného období přesáhla 70 % unijního HDP. Navzdory tomu se objevily některé státy jako Belgie, které dokázaly od roku 1994 soustavně snižovat velikost svého veřejného dluhu. Většina zemí však měla přesně opačný vývoj a v roce 1996 pouze 3 země včetně malého Lucemburska dokázaly udržet velikost státního dluhu pod úrovní 60 %. Tedy pod hodnotou, která je doporučená maastrichtskými kritérii. Všem zúčastněným bylo jasné, že hospodářská

konvergence neprobíhá dostatečně razantně a zdálo se nereálné, že státy budou schopny zavést společnou měnu v předem stanoveném termínu (Mládeníková, 2005).

K těmto obavám se přidaly i diskuse o změně parametrů některých ukazatelů. Při stanovení hodnoty deficitního kritéria se vycházelo z německého vzoru. Baldwin s Wyploszem k tomuto problému dodávají (2008, str. 399) „*Německo dlouho uplatňovalo "zlaté pravidlo", které stanovuje, že rozpočtové deficity jsou přijatelné pouze tehdy, pokud odpovídají veřejným investičním výdajům.*“ A podle německé zkušenosti veřejné investice obvykle dosahují úrovně okolo 3%. Závazná hodnota celkového veřejného dluhu byla stanovena podle výše, které dosáhl průměrný veřejný dluh v zemích EHS v roce 1991, kdy byla projednávána Maastrichtská smlouva (Baldwin, Wyplosz, 2008).

Schopnost zemí plnit všechna konvergenční kritéria byla rozhodující v roce 1997. Na základě údajů z tohoto roku vypracoval EMI poslední výroční zprávu a podklady pro Evropskou radu, která rozhodla o státech způsobilých pro zavedení jednotné měny. Všech pět podmínek současně plnila pouze menšina zemí a největší problémy způsobovala jednoznačně fiskální kritéria. Přesto doporučila Rada EU a Evropský parlament jednomyslně 11 zemí, které postoupily do 3 fáze hospodářské a měnové unie.⁶

tabulka 2.3

Hodnoty vybraných fiskálních ukazatelů států EU
(v procentech HDP)

	Deficit rozpočtu		Veřejný (vládní dluh)	
	1996	1997*	1996	1997*
Belgie	-3,2	-2,1	126,9	122,2
Dánsko	-7,0	0,7	70,6	65,1
Německo	-3,4	-2,7	60,4	61,3
Řecko	-7,5	-4,0	108,7	111,6
Španělsko	-4,6	-2,6	70,1	68,8
Francie	-4,1	-3,0	55,7	58,0
Irsko	-0,4	0,9	72,7	66,3
Itálie	-6,7	-2,7	124,0	121,6
Lucembursko	2,5	1,7	6,6	6,7
Nizozemí	-2,3	-1,4	77,2	72,1
Rakousko	-4,0	-2,5	69,5	66,1
Portugalsko	-3,2	-2,5	65,0	62,0
Finsko	-3,3	-0,9	57,6	55,8
Švédsko	-3,5	-0,8	76,7	76,6
Velká Británie	-4,8	-1,9	54,7	53,4
EU-15	-3,7	-1,6	73,1	71,2

* odhad Evropské komise

Státy, které plnily konvergenční kritéria

Zdroj: Annual Report of the European Monetary Institute 1997

⁶ Jednalo se o Belgii, Německo, Španělsko, Francii, Irsko, Itálii, Lucembursko, Nizozemí, Rakousko, Portugalsko a Finsko.

Jak vyplývá z výše zobrazené tabulky, pouze tři státy (Dánsko, Irsko a Lucembursko) dokázaly dosáhnout za hodnocený rok rozpočtového přebytku. Jedenáct členských zemí udržovalo svůj deficit pod hranici 3 % (Belgie, Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Nizozemí, Rakousko, Portugalsko, Finsko Švédsko a Velká Británie) a Řecko nedokázalo toto konvergenční kritérium splnit. Optimisticky zpráva posuzuje snahu většiny zemí, vypořádat se se svým veřejným dluhem. Tři země s nejvyšším dluhem v rámci EU přesahujícím 100 % HDP vykazaly v roce 1997 klesající tendenci. Nejvýznamnější pokles byl opět v Belgii, kde činil rozdíl oproti maximálnímu stavu dluhu z roku 1993 již 13 procentních bodů (p.b.). V Řecku i Itálii byl tento rozdíl pouze přibližně 3 procentní body. Velká skupina zemí udržovala svůj dluh mezi 60 až 80 % HDP, nicméně i v této skupině zadlužení v posuzovaném roce klesalo. Počet zemí, kterým se dařilo plnit toto maastrichtské kritérium, se i přes veškerou snahu rozšířil jenom o Finsko, které se přidalo k Francii, Velké Británii a Lucembursku. Zajímavou výjimkou bylo Německo. Jeho veřejný dluh totiž pokračoval s právě opačnou - rostoucí tendencí a dokonce přesáhl hodnotu 60 % (Annual Report, 1997).

Pakliže by byl vstup do měnové unie posuzován výhradně podle splnění všech konvergenčních kritérií, mohly společnou měnu zavést teoreticky pouze Francie, Velká Británie, Lucembursko a Finsko. Jedině 4 země z 15 plnily všechna kritéria zároveň, nicméně, jak píše Kučerová (2010, s 45), „*pokud tyto ekonomiky vykazovaly nejen vůli, ale i tendenci k nápravě, tak jim neplnění těchto podmínek bylo odpuštěno.*“ Podle mého názoru z výše popsané situace jednoznačně vyplývá, že projekt zavedení eura byl ovlivněn i politickými tlaky, přičemž přání politiků mít jednotnou měnu zvítězila nad realitou ekonomické konvergence zúčastněných zemí. Na druhou stranu čelním představitelům jednotlivých států bylo zřejmé, že nevyrovnanost jednotlivých ukazatelů by mohla reálně ohrozit existenci společné měny, a proto zejména Německo stupňovalo svůj požadavek na posílení konvergenčních kritérií a jejich závaznost. Tento problém se pokusili političtí představitelé vyřešit přijetím nového dokumentu s aktualizovanými požadavky na fiskální disciplínu tzv. Paktu stability a růstu.

3 Pakt stability a růstu

3.1 Důvody pro vznik Paktu

Bouřlivý rozvoj Evropské unie neubral ze svého tempa ani v druhé polovině 90. let 20. století. Zlomový se měl stát především rok 1999, kdy mělo konečně dojít k formálnímu vzniku Evropské měnové unie (EMU). Společná měna – euro sice mělo fungovat zpočátku v bezhotovostní podobě, ovšem členské státy měnové unie se tímto krokem definitivně vzdaly autonomní monetární politiky (měnového kurzu, diskontních sazeb apod.). Díky tomu vzrostly obavy z možné rozpočtové nekázně zemí, neboť fiskální politika se stala jediným zbývajícím nástrojem vlády schopným ovlivnit ekonomiku. Zdeněk Šrein (2003, str. 7) uvádí následující argumenty, které mají zdůraznit význam fiskální stability v měnové unii. „Protože při existenci společné měny necítí jednotlivé státy přímou odpovědnost za její stabilitu, mohou mít silnější sklon k tomu, aby své problémy řešily rozpočtovým schodkem. Jsou si vědomy, že jeho negativní dopady se rozředí na celé území měnové unie.“ a dále „Značný rozsah emitovaných dluhopisů, jimiž vláda svůj deficit kryje, může vést na kapitálovém trhu k omezení přímých investic i tlaku na růst úrokových sazeb.“ Tyto skutečnosti mohou vést v konečném důsledku k podlomení ekonomického růstu a tvůrci měnové unie se jim snažili zabránit dalším zpřísněním rozpočtové disciplíny. Maastrichtská kritéria, která byla používána do té doby, se stala předmětem kritiky zejména ze strany Německa. Především kvůli neefektivnímu vymáhání možných sankcí za jejich porušování a zdlouhavosti celého procesu. Německá marka byla ve světě tradičně uznávána jako silná a stabilní měna a němečtí politici si přáli, aby takové bylo i budoucí euro. Účetní metody prováděné v některých členských státech na přelomu let 1996/97 v nich vzbudily oprávněnou nedůvěru, a proto začali požadovat uzavření nového dokumentu tzv. „Paktu stability“. Jeho hlavní předností mělo být automatické uvalení sankcí proti státu, který připustí vznik nadměrného deficitu. Ostatní politici se k tomuto návrhu stavěli poněkud rezervovaně a vyloženým odpůrcem se stala Francie. Pakt stability a růstu vznikl jako kompromis vzájemných debat a ústupků, přičemž slovo „růst“ bylo připojeno na francouzskou žádost. Summit EU v Dublinu v roce 1996 schválil jeho obsah a původně navrhovaný automatismus sankcí byl nahrazen automatickým projednáváním sankcí, tedy pojetím, které Německo od začátku odmítalo. Protože je však přesný postup o chování státu v případě nadměrného schodku součástí primárního práva EU⁷, je výsledná podoba této smlouvy podle Šreina maximem toho, co bylo možné za stávající

⁷ Jde o znění článku 104 Maastrichtské smlouvy, který je zmiňovaný v kapitole 1

legislativní úpravy dosáhnout. Původně navrhovaný automatismus sankcí by mohl vyvolat právní problém, neboť by byl se zněním smlouvy v příkrém rozporu (Šrein, 2003).

3.2 Struktura Paktu stability a růstu

Pakt stability a růstu můžeme rozdělit na tři části:

- Definice nadměrného deficitu.
- Ochranná ruka, která má pomoci vládě vyhnout se nadměrným deficitům.
- Opravná ruka předepisující, jak by měly vlády reagovat v případě nedodržení povolené výše deficitu včetně možných sankcí ze strany EU.

Platnost Paktu se vztahuje na všechny členské státy EU, ale opravnou ruku je možné použít pouze u zemí eurozóny. Pro definici nadměrného deficitu byla v Paktu použita stejná hranice jako u maastrichtských kritérií. Rozpočtový deficit je považován za nadměrný, jestliže v daném fiskálním roce překročí hranici 3 % HDP. Ve střednědobém časovém horizontu⁸ by však členské státy měnové unie měly dosáhnout vyrovnaných nebo přebytkových rozpočtů. Ve výjimečných případech nemusí být členským státem 3 % povinnost splněna. Jde o situaci, kdy se HDP země propadne v daném roce o více než 2 %. Nebo v případě méně závažné krize, kdy se pohybuje reálný propad HDP v rozpětí 0,75 – 2 %. Pokud stát prokáže, že v druhém případě šlo o náhodnou recesi, která přišla náhle nebo v rozporu s očekávaným vývojem, nemusí rovněž 3 % hranici dodržet a nevystavuje se hrozbě sankcí. Používání Paktu v praxi potvrdilo, že takové situace mohou reálně nastat, avšak zkušenosti z let 2001 – 2003 upozornily na nový problém. I postupné zpomalování výkonu ekonomiky může postupně prohloubit deficit pod povolenou míru, zejména v případě, že dojde ke spuštění vestavěných stabilizátorů. Proto revidovaná verze Paktu z června roku 2005 připouští, že i akumulovaná ztráta produkce během delšího období může být považována za výjimečnou a navrhuje přihlédnout i k ostatním relevantním faktorům.⁹ Jak plyne z nově zavedených prvků, může být Pakt stability a růstu považován při své současné definici nadměrného deficitu za velice flexibilní.

Cílem ochranné ruky je preventivně působit na členské státy tak, aby vědomě prováděly disciplinovanou fiskální politiku. Baldwin s Wyploszem k tomu dodávají (2008, str. 430)

⁸ Pakt definuje tento horizont jako období 3 let.

⁹ Zabudování pojmu všechny relevantní faktory do revidované verze považuje Wyplosz za vítězství zemí prosazujících flexibilitu paktu. Některé státní výdaje se tak nemusí zahrnovat do výpočtu deficitu. Např. výdaje na výzkum díky Francii, Německo prosadilo výdaje na sjednocení Evropy, Velká Británie výdaje na péči o mezinárodní solidaritu atd.

„Předpokládá se, že vlády mají sklon vykazovat deficit kvůli domácímu tlaku a politickému prospěchu. Pakt může vyvinout protitlak formou přátelského nátlaku nazvaného společný dozor.“ Prevence v podobě Stabilizačního programu nebo Programu konvergence má v tomto případě zabránit pozdějším sankcím. Tyto dokumenty předkládá každá vláda Komisi, která v nich prověří reálnost očekávaného hospodářského vývoje, event. možná opatření na odstranění deficitu většího než 3 % HDP, a předá takto ohodnocený program Radě ministrů financí (ECOFIN). ECOFIN by měl poté přijmout kvalifikovanou většinou konečné rozhodnutí. Buď takový program schválit, nebo spustit mechanismus, jenž tvoří opravnou ruku. V případě zemí, které nejsou členy měnové unie, může vydat ECOFIN pouze doporučení, nicméně neschopnost plnit stanovené podmínky Paktu je považována za porušení rozpočtových kritérií. Reforma Paktu se snaží ještě více posílit tento preventivní mechanismus. Nově může Rada ministrů financí upozorňovat i ty země, které nevyužívají příznivé ekonomické období a možné přebytky státního rozpočtu na snížení svého dluhu.¹⁰

Opravná ruka je nástroj používaný v případě, že země nesplní požadavky Paktu. Začíná vydáním „včasného varování“, kterým ECOFIN dává najevo, že se rozpočet příslušného státu stane v brzké době nadměrným. Země by po jeho vydání měla se zvýšeným úsilím dodržovat doporučení ECOFINu a vyhnout se tak reálnému nadměrnému schodku. Jestliže se jí to nepodaří, musí předložit Komisi soubor okamžitých opatření vedoucích k nápravě. Komise opatření ohodnotí a předá Radě ministrů financí, která prezentuje závazná konečná doporučení dané zemi. Může být vydáno i více doporučení se stupňujícími se požadavky. Jejich úspěšná implementace a vliv na velikost schodku jsou samostatně posuzovány, ale pokud zůstává deficit i nadále nadměrný, má ECOFIN pravomoc uvalit na hříšníka sankce. Zatímco v původní verzi Paktu se počítalo s přesnými termíny sankcí, revidovaná verze je flexibilnější a přesnou dobu ponechává Radě ministrů financí na zvážení.

Sankce je tvořena kaucí, kterou musí postižený stát zaplatit. Její výše začíná při 3 % deficitu na 0,2 % HDP a s každým dalším procentem schodku roste o 0,1 % HDP. Maximálně však může dosáhnout 0,5 % HDP při velikosti deficitu 6 % a více. Kauce je složena po dobu dvou let, nebo do doby než je nadměrný schodek odstraněn. Pakliže se tak nestane během dvou let, částka nenávratně propadá.

Pakt stability a růstu si neklade za cíl omezit suverenitu při provádění autonomní fiskální politiky. Nicméně, protože je fiskální politika v podmínkách monetární unie považována za věc společného zájmu, jasně vymezuje odpovědnost vlády za následky svých opatření.

¹⁰ Viz případ Irska rozebraný dále.

Jak může být patrné z délky intervalu mezi časem, kdy je deficit shledán jako nadměrný, a kdy je požadováno složit depozitum, je funkce Paktu v první řadě preventivní. Nic na tom nezměnila ani jeho částečná revize s platností od června 2005, která chtěla dosáhnout pouze větší flexibility Paktu bez modifikace jeho základní struktury (Baldwin, Wyplosz, 2008).

3.3 Uplatňování Paktu

Hned několik zemí se dostalo krátce po začátku fungování třetí etapy HMU s Paktem stability a růstu do rozporu. V letech 2001 a 2002 vykazovala Evropská unie pouze slabý hospodářský růst, způsobený špatným stavem světové ekonomiky a nedůvěrou na finančních trzích po útocích z 11. září 2001. Ekonomické oživení brzdily i vysoké ceny ropy a zdražování potravin, z obav před možným šířením nemoci šílených krav (BSE), nebo pandemie SARS ve východní Asii.¹¹Během této ekonomicky slabé periody, paradoxně ještě před zaváděním hotovostního eura, začaly mít některé státy s plněním Paktu potíže. Pokud však budeme postupovat chronologicky, vůbec první zemí, které bylo vydáno včasné varování, bylo v roce 2001 Irsko. Šlo však o zvláštní případ. ECOFIN napomínal Irsko v situaci, kdy země vykazovala oproti zbytku Evropy razantní hospodářský růst a díky následným rozpočtovým přebytkům snižovala svůj dluh.¹²Ekonomický růst však nebyl zcela vyvážený z hlediska vnitřní struktury irské ekonomiky, a proto počítala vláda v dalším období s rostoucím podílem výdajů veřejného sektoru. Průvodním jevem naznačené hospodářské situace byla i míra inflace, která byla vyšší než ve zbytku eurozóny. Rada ministrů financí rozeznala tento nesoulad a doporučila Irsku, aby omezilo své vládní výdaje. Podle názoru ministrů ECOFINu byla fiskální politika neadekvátní, neboť byla zaměřena procyklicky v době růstu a mohla by vést k dalším inflačním tlakům.

Toto rozhodnutí vyvolalo mezi odbornou veřejností řadu diskusí a otázek ohledně koncepce celého Paktu. Šrein (str. 12) přidává rovněž jeden námět k zamyšlení „*Jestliže je prioritním cílem měnové politiky EMU nízká inflace (a z tohoto rozhodnutí se zdá že ano pozn. aut.), je důležitá kontrola přiměřeného růstu rozpočtových výdajů; z tohoto hlediska není podstatné, zda se tato dynamika rozpočtových výdajů odehrává v podmínkách rozpočtového schodku či přebytku.*

Dalším státem, který se dostal do problémů s dodržováním pravidel Paktu stability a růstu, byl jeden z hospodářsky nejslabších členů eurozóny. Portugalsko deklarovalo v roce 2001 rozpočtový deficit 2,2 % HDP. Po jeho zveřejnění navrhla Komise vydání „včasného

¹¹ Růst HDP za EU-15 dosáhl v roce 2001 1,9 % a v roce 2002 1,2 %; zdroj Eurostat.

¹² V roce 2000 vzrostl HDP o 9,7 % a rozpočet skončil přebytkem 4,8 % HDP; zdroj Eurostat.

varování“, ale ECOFIN rozhodl nerespektovat toto doporučení. V následujícím roce se však konaly v Portugalsku nové volby a premiérem se stal současný předseda Evropské komise J. M. Barroso. Jeho vláda odhalila, že rozpočtový deficit za rok 2001 byl ve skutečnosti 4,1 % HDP. Následovalo spuštění první procedury při nadměrném schodku a ECOFIN vydal Portugalsku doporučení, aby svůj rozpočtový deficit upravilo pod 3 % do roku 2003. Portugalsko toho dosáhlo ještě dříve, již v roce 2002. Teprve později se ukázalo, že šlo o výsledek, který byl dosažený rovněž manipulací statistických dat! Výdaje za léta 2001 – 2006 tak byly znova přezkoumány, přičemž vyšlo najevo, že v některých letech přesahoval portugalský deficit i 5 % HDP. Země z Pyrenejského poloostrova se tak stala prvním skutečným rozpočtovým hříšníkem, kterého však měly brzy následovat další (Baldwin, Wyplosz, 2008).

Do problémů s fiskální disciplínou se od roku 2002 dostává Francie a Německo. Situace je o to horší, že se jedná o dva nejvýznamnější hospodářské pilíře eurozóny a zároveň země, které od začátku prosazovaly vznik Paktu stability a růstu. Německo mělo navíc hrát ve společné měnové unii roli vždy silného a stabilního članku, který bude vzorem pro ostatní státy. Místo toho dosáhl německý deficit za rok 2001 2,7 % HDP a Komise doporučila vydat pro zemi „včasné varování“. ECOFIN však slyšel spíše na sliby německé vlády a toto doporučení nerespektoval. Problémy s deficitním rozpočtem však v Německu pokračovaly dál. Důsledkem minimálního hospodářského růstu a odmítnutím provést reformu příjmů a výdajů narostl schodek v roce 2002 na 3,8 % HDP. A to v rozporu s tvrzením ministra financí Hanse Eichela, že rozpočtový deficit udrží pod limitem povoleným EU a do roku 2004 se rozpočet Německa uvede do rovnováhy (ekonom.ihned.cz, 28. 2. 2002). Na základě údajů zveřejněných v Programu stability zahájila Komise s Německem správní řízení a samotný zakladatel Paktu se stal druhou zemí, který měl projít procedurou při nadměrném deficitu. Nic nepomohlo ani tvrzení Spolkové vlády, že deficit údajně vznikl kvůli nepředvídatelné události, kterou měly být povodně ve východním Německu. ECOFIN adresoval vládě dlouhý seznam doporučení zahrnující rozpočtové i strukturální reformy, které měly vést k ozdravení veřejných financí. Ve stejné situaci se nacházela rovněž Francie. S tím rozdílem, že chuť provádět jakékoliv reformy byla v zemi ještě menší než v Německu. Ve Francii překročil deficit povolenou hranici 3 % poprvé v roce 2002. Ani predikce pro rok následující nepočítala se zlepšením fiskální pozice, navíc v rámci předvolební kampaně byly v zemi sníženy daně z příjmu. ECOFIN následně akceptoval doporučení Komise zahájit proceduru při nadměrném deficitu. Dva vedoucí státy evropské integrace se najednou ocitly v situaci, kterou připravovaly spíše pro někoho jiného. Francie navíc odmítla svůj deficit uznat, a obě země

začaly hledat argumenty a především způsob, jakým navržená opatření obejít. Využívaly přitom především svůj velký politický vliv. Tady se dostáváme do oblasti, za kterou je Pakt od mnohých odborníků kritizován. Konečným orgánem, který rozhoduje o udělení sankcí není orgán čistě ekonomický, nýbrž v první řadě politický. Rada ministrů financí se má v tomto případě usnášet kvalifikovanou většinou (Šrein, 2003).

Poté, co vyšlo najevo, že deficity se nezmenšují ani ve Francii, ani v Německu, začaly obě tyto země intenzivně lobovat u ministrů ECOFINU za mírnější postup při řešení jejich prohřešků. O případu Francie a SRN jednala Rada v listopadu 2003. Na své schůzi se rozhodla poskytnout oběma zemím odklad na proceduru nadměrného deficitu. Vzápětí následovala bouře protestů od ostatních členských zemí, kterým se dařilo do té doby pravidla Paktu dodržovat. Belgie, Rakousko, Španělsko, ale i Evropská centrální banka kritizovaly ministry ECOFINU za jejich údajně diskriminační rozhodnutí, kterým zvýhodňují velké státy s politickým vlivem v Unii. Poukazovaly také na nově vzniklou situaci, kterou se de-facto až do doby trvání výjimky pozastavila platnost Paktu stability a růstu, protože by nebylo politicky možné chtít po zbývajících zemích jeho dodržování. Největší výhrady měla Evropská komise. Na její obranu je nutné zdůraznit, že vždy trvala na potrestání rozpočtových hříšníků a rozhodnutí ECOFINu rozporovala u Evropského soudního dvora. Na základě jeho verdiktu musela Rada ministrů financí upravit své odůvodnění, ve kterém odklad poskytuje, nicméně samotné rozhodnutí nebylo nijak změněno. Tato situace otřásla důvěryhodností celého mechanismu, na kterém byl Pakt stability a růstu postaven. Státy odhalily jeho slabinu a pochopily, že se nemusí obávat ekonomických sankcí v případě, kdy jejich udělení nebude politicky žádoucí. Záhy se objevilo mnoho názorů na nové uspořádání fiskální disciplíny ve státech Unie. Někteří politikové hovořili dokonce o tom, že Pakt je politicky mrtvý¹³, jiní mu však věřili i nadále a navrhovali pouze jeho úpravu. Úsměvným paradoxem zůstává, že klíčové rozhodnutí o změně mohli nejvíce ovlivnit oba původní hříšníci Francie a Německo. Výsledkem jejich vzájemné dohody se stala reforma Paktu stability a růstu, jejíž dopad bude rozebrán dále v textu.

Bezprostřední vývoj v Evropské unii potvrdil, že tendence k nadměrnému zadlužování převládají napříč zeměmi a je lhostejno, zde se jedná o státy velké a významné, nebo malé s nižším počtem obyvatel. V tomtéž období roku 2003, kdy došlo ke zpomalení evropské ekonomiky, se do problémů dostala i Itálie. Rozpočet zde o 0,2 % překročil 3 % hranici a Komise předpokládala pokračující nárůst i v následujícím roce. Proto navrhla vydat „včasné

¹³ Předseda Komise Romano Prodi, který ve svém projevu k EP v říjnu 2002 označil Pakt za „přežilou stupidnost“.

varování“. Politicky rozklížený ECOFIN se však nedokázal shodnout na jednotném postupu vůči Itálii a návrh Komise neschválil. Důvěryhodnost Paktu stability a růstu byla téměř ztracená. Zákulisními politickými jednáními se vědomě porušovaly a obcházely dohodnuté sankce a nikdo neusiloval o skutečné potrestání zemí. Nikdo přesně nevěděl, jestli bude fiskální disciplína nadále vynucována a kontrolována. Navíc přichází období, ve kterém euro po počátečním oslabení začíná vůči dolaru stabilně růst a většina politiků uvěřila představě, že Evropa konečně má silnou a stabilní měnu, která je vůči deficitům případně kumulovaným deficitům imunní.

Zajímavý byl v této souvislosti postoj nizozemské vlády, která se postavila proti tlaku Německa i Francie a usilovala o znovunavrácení kredibility Paktu. Nizozemský deficit stejně jako v Itálii o 0,2 % překročil povolenou hranici a ve světle dřívějších událostí se očekávalo, že ECOFIN rovněž nepřijme žádné opatření. Nicméně nizozemská vláda sama požádala o uvalení procedury při nadměrném deficitu, aby tak jasně deklarovala svůj postoj k dodržování předem dohodnutých závazků. Další případ falšování národních statistik se objevil v roce 2004 v Řecku. Audit nově zvolené vlády ukázal překročení povoleného deficitu a ani predikce dalšího vývoje schodku nebyla příznivá¹⁴. Po Portugalsku se tak Řecko stalo druhým hříšníkem, který upravoval své hospodaření, aby tak zakryl nadměrné deficity! ECOFIN neměl na vybranou a vyhlásil proceduru při nadměrném deficitu v červenci 2004 (Baldwin, Wyplosz, 2008).

3.4 Revize Paktu stability a růstu

Fiskální vývoj na počátku třetího tisíciletí jasně ukázal, že země mají v případě ekonomických potíží jen malý prostor k manévrování a velice snadno mohou překročit hranici povoleného deficitu. Navíc jak zdůrazňuje Kučerová (2010, str. 226) „*Přesto nepůsobí vyšší fiskální deficit jako akcelerátory růstu, neboť jde o mandatorní výdaje.*“ Evropské státy financují ze svého rozpočtu příliš mnoho oblastí veřejného života, aniž by tomu odpovídala velikost vybraných daní. Pakt stability a růstu v původní podobě neplnil dostatečně svoji úlohu jako nástroj, kterým bude vynucováno dodržování pravidel. Jedním z kritizovaných bodů Paktu bylo ponechání finálního rozhodnutí v rukou Rady ministrů financí, protože ministry je možné politicky ovlivnit. Dokázala to Francie i Německo. Nicméně celá diskuse měla i širší rozměr a zabývala se samou podstatou fiskální regulace a jejím smyslem pro Unii.

¹⁴ Athény hostily v roce 2004 mezinárodní Olympijské hry a v důsledku zvýšených bezpečnostních opatření a dalších nákladů spojených s jejich pořádáním se předpokládalo, že rozpočet opět přesáhne povolená 3%.

V březnu 2005 byly podmínky Paktu revidovány. Jeho nová podoba však vyvolává protichůdné názory. Povolená 3 % hranice deficitu zůstala i nadále v platnosti, změnila se pouze definice nadměrného zadlužení. Zastánci reformy vyzdvihují nově získanou větší flexibilitu Paktu, kterou prosadilo Německo v průběhu vyjednávání. Na tomto místě stojí za zmínku, že právě Německo prosazovalo při vzniku Paktu v roce 1998 automatické udělování sankcí, zatímco nyní nejvíce naléhalo na „změkčení“ pravidel. Flexibility bylo dosaženo díky tomu, že některé výdaje nejsou započítávány do celkového deficitu země.¹⁵ Kritikové opouští, že nově formulovaný Pakt dává státům ještě více prostoru pro manipulaci se statistikami a pokud vlády nebudou skutečně tvrdě trestány za nadměrné výdaje, evropské dluhy dál porostou. (Netušilová, Hranaiová, 2008) Ve svém prvním hodnocení z roku 2006 však Evropská komise považuje provedenou reformu za pozitivní. Největší přínosem je podle zprávy možnost hodnotit každý stát individuálně díky výše zmíněnému dodatečnému rozdělení vládních výdajů. Výhodou jsou i realističtější termíny pro nápravu veřejných financí, které dovolila stanovovat reforma. Fiskální konsolidaci měla podle zprávy pomoci i větší možnost ECOFINU, přihlédnout ke střednědobému rozpočtovému výhledu konkrétního státu, a pokárat jej pokud nevyužívá příznivých časů ke snížení svého dluhu (Euroskop, 2006). Po schválení revidované verze Paktu se zdály být problémy s deficitem v Evropské unii vyřešeny. Státy daly jasně najevo, že považují Pakt za legitimní nástroj na kontrolování fiskální disciplíny a jeho revizí daly najevo, že jsou ochotny je znova respektovat. Hospodářská cyklus v následujícím období však znovu dokázal, že má velký vliv na bilanci státního rozpočtu a díky tomu může významně ovlivňovat fiskální problematiku. Díky konjunktuře světové ekonomiky v letech 2007 – 2008 mohly státy snadněji dodržovat povolenou hranici deficitu, a proto například zpráva z 18. 4. 2008 z Hospodářských novin uvádí *„V eurozóně činil loni deficit veřejných financí 0,6 procenta, což je o 0,7 procentního bodu méně než předloni. V loňské roce klesal i veřejný dluh, v Evropské unii se snížil z 61,2 na 58,7 procenta.“* Podle vyjádření mluvčí Evropské komise z výše citovaného článku *„Poukazují zveřejněná data na to, že funguje reformovaný Pakt stability a růstu, který stanoví členským zemím EU podmínky pro deficit veřejných financí. Loni se země eurozóny zavázaly, že do roku 2010 dosáhnou vyrovnaných rozpočtů.“* Fakticky se ovšem dluhy zemí snižovaly pouze ve vztahu k HDP zatímco v absolutním vyjádření i nadále rostly. (Hospodářské noviny, 2008) Tato skutečnost jasně vypovídá o tom, že i nadále měly země Evropské unie rozpočtové deficity, místo aby dodržovaly keynesiánská doporučení o státní přebytcích

¹⁵ Jde o výdaje na „sjednocení Evropy“, na „pěči o mezinárodní solidaritu“, výdaje na „dosahování cílů evropské politiky“.

v období konjunktury a vyrovnaném hospodaření v dlouhém období. S důsledky špatného fiskálního přístupu se Evropská unie jako celek potýká dodnes. Ekonomická krize ze září 2008 ukázala skutečný stav veřejných financí v členských zemích a předchozí optimismus z nalezení magické formule na fungování fiskální disciplíny odvála pryč. Revidovaný Pakt na tom nedokázal téměř nic změnit.

Pakt stability a růstu vyvolává po celou dobu své existence rozpory. Ekonomové přichází s novými otázkami k diskuzi pokaždé, když se uvažuje o jeho změně. Velice často zmiňovaná je otázka jeho demokratické legitimacy. Rozpočet je věcí národní suverenity a rozhodují o něm demokraticky volené vlády. ECOFIN však nemá na národní úrovni téměř žádnou demokratickou legitimitu, a přesto jsou jeho rozhodnutí pro danou zemi závazná (Baldwin, Wyplosz, 2008). Dalším kritizovaným faktem je, že Pakt „opomíjí“ problém nadměrného státního dluhu a příliš se zaměřuje na problém deficitu. Resp. Rada při jeho vzniku neakceptovala tu část návrhu Komise, kde se hovořilo o sankcionování růstu zadlužení nad 60 % HDP. Přitom řada ekonomů tvrdí, že pokud by byly nuceny státy snižovat celkový dluh, museli by se snažit spíše dosáhnout rozpočtových přebytků a problém deficitu by tak odpadal. Podle jiných by Pakt neměl omezovat deficity, ale spíše v Evropě nadměrný rozsah rozpočtu atd. (Šrein, 2003). Všechny argumenty dokreslují, jak složitá je problematika fiskální disciplíny uvnitř Evropské unie. Pokusy o její omezení nebo regulaci z nadnárodní úrovně vyvolávají pokaždé bouřlivou diskusi a málokteré zaváděné opatření působí pouze jednostranně. Snaha Evropské unie těsně harmonizovat fiskální politiku svých členů nastavením legitimních, vymahatelných a jasných pravidel, platných pro všechny země bez rozdílu velikosti, nebyla zatím úspěšná.

4 Fiskální disciplína zemí EU v podmínkách ekonomické krize

4.1 Příčiny vzniku krize

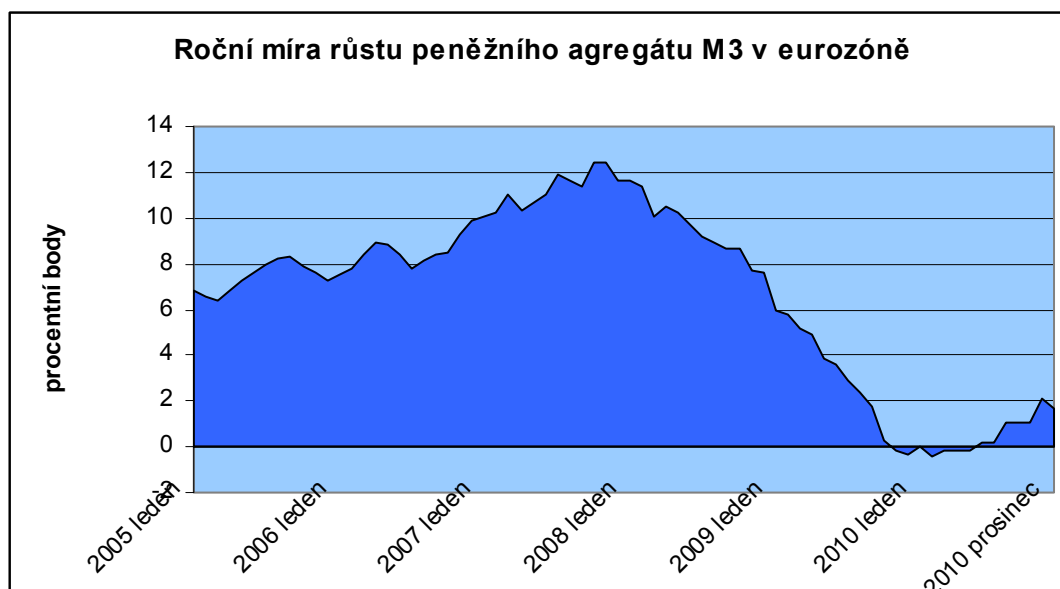
Na počátku 21. stol. nebyla evropská ekonomika v nejlepší kondici, ovšem téměř nikdo nemohl tušit, že ji koncem první dekády čeká největší ekonomická krize od dob Velké deprese, a že únik z následné recese bude možný pouze za cenu obrovského veřejného zadlužení. Přelom tisíciletí byl v Evropě poznamenán přípravou na skutečné zavedení jednotné měny a v USA recesí tamější ekonomiky po splasknutí tzv. internetové spekulativní bubliny.¹⁶ Tehdy došlo k pádu nadhodnocených technologických akcií, do kterých investoři před tím masivně investovali s vidinou jistého zisku. Burzovní makléři se mylně domnívali, že překotný rozvoj internetu a moderních technologií (vznik eBay, Amazon, Yahoo!, Altavista, zárodek Googlu) umožní firmám snadné a větší zisky, a proto hromadně skupovali jejich akcie. Do prodeje se však dostávaly i akcie problémových firem a jejich uměle vyhnaná hodnota na burze neodpovídala skutečné ceně dané firmy (měřeno podle tržeb a zisků). Výsledkem bylo přehřátí amerického burzovního trhu a následný pád cen akcií, který se promítl i do recese největší světové ekonomiky. Tento vývoj ovlivnil i ekonomiku v Evropě, která se dostala do několikaletého období stagnace, místy promíšeného s recesí (Zemánek, 2008).

Evropská centrální banka reagovala na tuto situaci postupným snižováním krátkodobých i dlouhodobých úrokových sazeb, aby tak podpořila ekonomický růst. Úvěry se stávaly stále levnější a dosažitelnější pro větší část populace. Cena peněz na světových trzích klesala a v období 2003-2005 dosahovala rekordně nízkých hodnot. Nízké úrokové sazby udržovala nejen Evropská unie, ale i Čína spolu s USA a také Česká republika. Částečně umožnila tento stav i nízká míra inflace, která nenutila monetární autority k posunu úrokových sazeb směrem vzhůru. Díky vysokému stupni globalizace světové ekonomiky došlo k odstranění bariér pro světový obchod a pro volný pohyb kapitálu. Těsněji propojená ekonomika zostřuje konkurenci mezi výrobci spotřebního zboží a některých služeb, a proto může docházet u některých produktů dokonce k cenovému poklesu. Inflace je tudíž velmi nízká a centrální banky necítí tlak na její zvyšování. Další aspektem je samotný výpočet indexu růstu spotřebitelských cen. Pavel Kohout (2009, str. 19) uvádí že „*ceny položek citlivých na růst*

¹⁶ Index NASDAQ se tehdy zřítíl v průběhu několika mála měsíců z rekordních 5 000 bodů na 2 500 bodů. Během dalších dvou let klesla jeho hodnota až na 1 200 bodů.

*objemu peněz jsou systematicky podhodnocovány, aby inflace vyšla lépe“.*¹⁷ Takto „účelově“ sestavovaný index cen pak neurčuje skutečnou inflaci, naopak snadno může dojít k situaci, kdy centrální banka uvolní do oběhu více peněz, než je zdravo. Vysoký stupeň globalizace tedy na jedné straně přináší zjevné výhody, na druhé straně v sobě obsahuje skrytou hrozbu přílišné synchronizace světových ekonomik. A přesně takhle hrozba se projevila v roce 2007 v USA. Do té doby zažívala Evropa největší ekonomický boom od napoleonských válek. A hospodářství rostlo nejen v zemích EU (tempem okolo 3 %), ale i v USA a Japonsku. Výsledkem byla nízká nezaměstnanost (v některých oborech dokonce nedostatek pracovních sil), vysoké zisky podniků a nezhoršující se úroveň veřejného zadlužení. To vše bylo umožněno nekontrolovatelným nárůstem objemu peněz v ekonomice ve formě bankovních úvěrů. Tuto skutečnost dokládá i roční míra růstu peněžního agregátu M3, která potvrzuje, že rychlá tvorba úvěrů byla tím, co stimulovalo hospodářský růst eurozóny. Stejná situace platila i pro Českou republiku, kde si každá ze tří vlád let 2004 – 2006 nárokovala hospodářský růst jako svůj vlastní úspěch. V uvedené době rostla naše ekonomika tempem kolem 6 %. Rychlost hospodářského růstu však měla být podle některých kritiků ještě vyšší, vezmeme-li v potaz, že ČR měla nejlepší globálně-ekonomické podmínky, jaké kdy zažila. Ještě větším problémem se může zdát fakt, že ani jedna z výše zmíněných vlád nedokázala v takto vhodných podmínkách sestavit alespoň vyrovnaný státní rozpočet.

Graf 4.1



Zdroj: ECB, vlastní zpracování

¹⁷ Metodika výpočtu harmonizovaného indexu spotřebitelských cen podle ECB nepočítá s náklady spojenými s pořízením vlastnického bydlení, ty jsou totiž vnímány jako dlouhodobá investice, podobně podhodnoceny jsou i ceny stavebních materiálů a některých dalších služeb.

Za těchto podmínek hospodářského růstu a investorského optimismu vznikla na americkém realitním trhu hypoteční bublina. Podhoubím pro její vznik byla politika amerického prezidenta B. Clintona, který sliboval v rámci své druhé předvolební kampaně splnění „amerického snu“ pro všechny občany. Levné hypotéky se zdály být ideálním řešením. Nízké úrokové sazby umožnily dosáhnout na vlastní bydlení i lidem s nízkými nebo nestabilními příjmy, kteří by za normálních okolností bydleli v pronájmu. Poptávka po rodinných domech podpořila rozvoj stavebnictví a to roztočilo ekonomickou spirálu. Kombinace poptávky a levných úvěrů vyhnala ceny nemovitostí do nadměrné výše a nafoukla realitní trh. Tento vývoj podpořili i spekulanti, kteří skupovali nemovitosti v domnění, že jejich cena neustále poroste. Stejný realitní boom vznikl díky propojenosti trhů i v Evropské unii. Nejvíce postiženými státy bylo Španělsko, nebo Lotyšsko. Situace v obou zemích byla i přes geografickou vzdálenost v řadě ohledů podobná. Euro ve Španělsku, stejně jako pevný kurs lotyšského latu na euro, zafungovaly jako mohutný zesilovač hospodářského růstu. Důsledkem byl masivní nárůst cen nemovitostí, které si lidé pořizovali díky levným úvěrům. Španělská centrální banka uvádí, že během posledního desetiletí došlo ke ztrojnásobení cen domů a bytů. Nízké úrokové sazby ECB, které byly nejvíce výhodné pro německou ekonomiku, způsobily přehřátí ve Španělsku. Dokud ekonomika prosperovala a všechny makroekonomické ukazatele se zlepšovaly, nikdo si neztěžoval. Problém nastal ve chvíli, kdy centrální banka začala zvedat úrokové sazby. Jakmile lidé nebyli schopni splácet své hypotéky, obrovská bublina splaskla. První problémy těžce zasáhly bankovní sektor. Hypoteční banky, fondy a další finanční instituce čelily ztrátě důvěry, což se projevilo v obtížném přístupu k hotovým penězům.¹⁸ Vznikla situace, kdy jedna banka nedůvěřuje druhé a z preventivních důvodů se vyhýbá mezibankovním obchodům. Krize se promítla z psychologické roviny do reality a první pády bankovních domů na sebe nenechaly dlouho čekat. Vedle německé Sachsen Landesbank se do problémů dostala i britská banka Northern Rock. Před davy vkladatelů žádajících své peníze ji zachránil až věřitel poslední instance v podobě Bank of England, a poprvé se projevil nový aspekt moderního centrálního bankovníctví, tak jak jej uvádí ve své publikaci Pavel Kohout (str. 25, 2009) „*Pokud má jakákoliv centrální banka na výběr mezi inflací a bankovní krizí, zvolí vždy raději menší zlo,*

¹⁸ Banky, finanční ústavy i penzijní fondy v dobách prosperity často investovaly do dluhových obligací se zástavou (angl. CDO, collateralized debt obligations), sestavených z jednotlivých hypotečních úvěrů běžných občanů. Investovali do nich, protože CDO měly často nejvyšší možný rating značící bezpečnou investici. Před vznikem krize se objevil i další neregulovaný finanční derivát, který se nazýval swapy úvěrového selhání. V době vypuknutí krize nikdo přesně nevěděl, jaké cenné papíry obsahují špatné úvěry, ani jaké finanční ústavy je mají ve svém držení.

tedy inflaci.“ Motor hospodářského růstu v Evropské unii v podobě přílivu levných peněz do ekonomiky se definitivně zadrhl. Krize světové ekonomiky však stála teprve na svém počátku a politické špičky, nejen v České republice, ji zpočátku úplně ignorovaly. O to výrazněji se později začaly předhánět v pluralitě názorů na její řešení (Kohout, 2009).

4.2 Přístupy k řešení krize v EU

4.2.1 Plán evropské hospodářské obnovy

Evropská i severoamerická ekonomika byly před vypuknutím krize silně provázány. Ekonomický šok se tak rychle přesunul na evropský kontinent a v roce 2008 jeho důsledky výrazně zhoršily zdraví veřejných financí v Evropské unii. V důsledku zpomalení ekonomického růstu (a následné recese) došlo obecně k výpadkům daňových výnosů na příjmové straně státního rozpočtu, naopak výdaje byly zatíženy existencí vestavěných stabilizátorů a státními intervencemi na pomoc finančnímu systému. Nesoulad mezi příjmy a výdaji způsobil, že se zvýšilo riziko nadměrného zadlužení zemí Evropské unie a došlo ke znovuotevření otázky fiskální regulace eurozóny. V době vzniku krize byla fiskální disciplína posuzována podle reformovaného Paktu stability a růstu, který přinesl větší míru flexibility při posuzování státního deficitu. Na druhou stranu byla jasně definována potřeba dlouhodobé udržitelnosti a vyrovnanosti fiskálního systému. Období ekonomické prosperity má být podle Paktu využito ke snížení dluhového zatížení, což umožní ekonomice vstoupit do krize z příznivějších „startovacích pozic“. Realita zemí EU však neodpovídala této představě a rozdílná úroveň zadlužení měla vliv na další vývoj krize v EU (Zahradník, 2009).

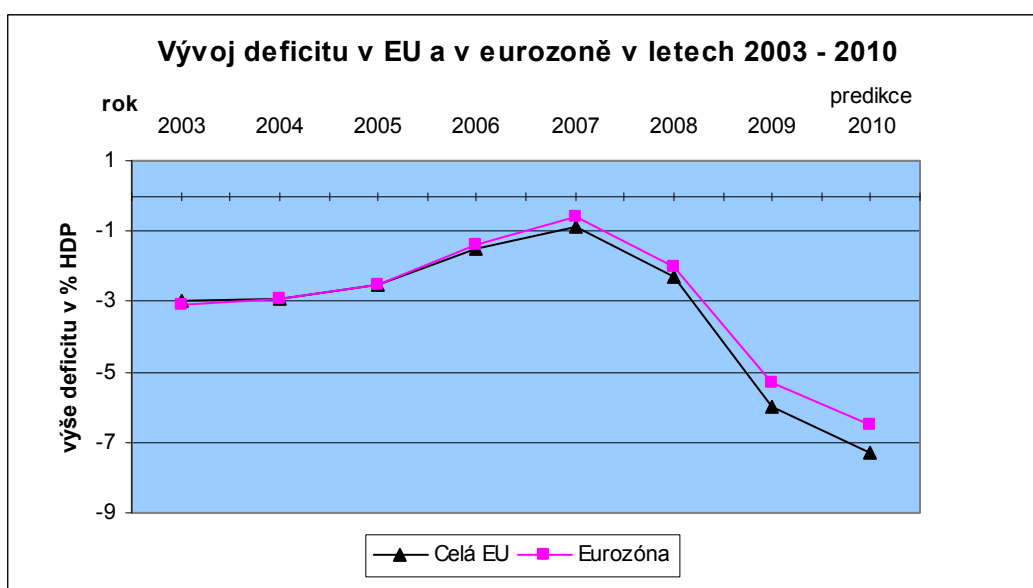
„Evropa by neměla svou politiku měnit a v žádném případě by se neměla pokoušet zvládnout mezinárodní finanční krizi stejně jako Spojené státy.“ Takto se vyjádřil Jean-Claude Juncker 17. září 2008¹⁹, tedy v době, kdy americké banky ovládla panika po pádu Lehman Brothers, a původně finanční krize se přelévala do reálné ekonomiky. Politické názory jsou však velice nestálé a už za pár měsíců bylo vše jinak. V listopadu 2008 zpracovala Evropská komise Plán evropské hospodářské obnovy, jímž se pokusila čelit ekonomickému poklesu. V prosinci téhož roku byl potvrzen a schválen Evropskou radou. Cílem dokumentu bylo zmírnit dopady finanční krize obecnými doporučeními i přijetím zcela konkrétních opatření. Reakce EU měla být co nejvíce koordinovaná, aby výsledný pozitivní efekt byl maximální. Plán mimo jiné zahrnoval:

¹⁹ Zdroj: EurActiv.cz, dostupné na <www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/eu-nebude-proti-financi-krizi-bojovat-stejne-jako-spojene-staty>

- Fiskální stimul na podporu agregátní poptávky ve výši 1,5 % HDP EU, který měl proběhnout prostřednictvím navýšení rozpočtu EU i aktivitami na úrovni členských států.
- Možnost krátkodobě zvýšit deficit nad hranici 3 % HDP s podmínkou, že nadměrné schodky budou včas odstraněny pomocí nápravných opatření a všechny kroky krátkodobě zvyšující schodky budou vratné.
- Podpora dalších dlouhodobých cílů např.: lepší dostupnost finančních zdrojů pro podniky, zlepšení energetické účinnosti v budovách, zvýšení investic do modernizace evropské infrastruktury aj. (Euroskop, 2008).

Plán evropské hospodářské obnovy představoval pokus zmírnit dopady poklesu ekonomiky pomocí keynesiánské rozpočtové stimulace. Otázkou zůstává, jak účinná je politika vládních stimulů ve skutečnosti a zda má další zadlužení Evropské unie své ekonomické opodstatnění. Kohout spatřuje největší nevýhody této politiky ve velikosti multiplikátoru vládních výdajů, který je podle studií v optimálních podmínkách roven hodnotě „pouze“ 1,3 – 1,4, a dále uvádí, že (2009, str. 102) „praktické zkušenosti jsou rovněž velmi smíšené. Do krajnosti dovedli Keynesův stimulační recept v některých zemích Latinské Ameriky a Afriky, kde se zvyšováním vládních výdajů dokázali prostimulovat až ke státnímu bankrotu nebo hyperinflaci. Pokud se vláda rozhodla, že chce stimulovat svoji ekonomiku i za cenu schodkového rozpočtu, udělá patrně lépe, když sníží daně.“ Riziko nekontrolovatelného nárůstu dluhu je podle něj největším problémem keynesiánské politiky, a to zvláště v případě, je-li stát už na počátku krize v nevýhodné fiskální pozici s vysokou mírou veřejného zadlužení, tak jak někteří členové eurozóny.

Graf 4.2



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování

Jak je vidět z předcházejícího grafu, rozpočtová kázeň EU se s průběhem krize začala hroutit. V roce 2008 došlo poprvé po pěti letech ke zhoršení rozpočtové pozice celé EU i eurozóny. V eurozóně se průměrný deficit prohloubil na 2 % HDP, při meziročním nárůstu o 0,6 procentního bodu. Podobné zhoršení zaznamenala i EU jako celek, když průměrný rozpočtový deficit vzrostl o 1,4 procentního bodu a v roce 2008 dosáhl 2,3 % HDP. Keynesova myšlenka fiskální stimulace našla v průběhu krize silnou odezvu ve většině ekonomik postižených recesí, ale prudký nárůst zadlužení členských zemí může způsobit v budoucnu problém zvláště tehdy, nepřinese-li stimulace požadovaný ekonomický efekt. Nelze opomenout ani skutečnost, že uvolnění státních financí na podporu ekonomiky bylo v některých zemích spojeno i se snahou politiků ovlivnit voliče a zvýšit si své šance na znovuzvolení (Kohout, 2009).

4.2.2 Dluhová krize v Unii

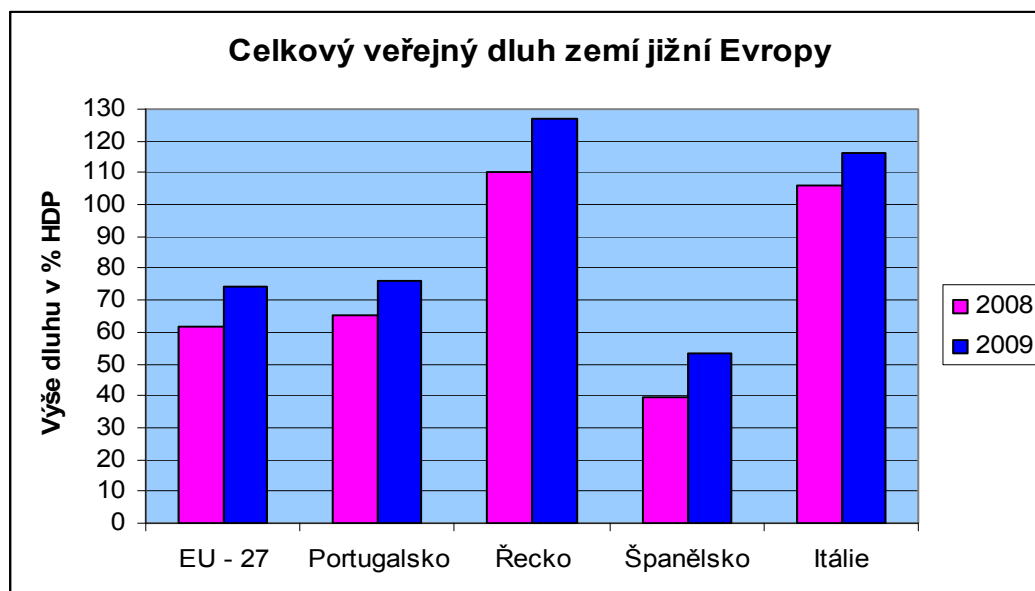
Jako první země Evropské unie pocítilo problém narůstání rozpočtového deficitu Maďarsko. Tato země žila na dluh již delší dobu a krize rozpočtový schodek ještě prohloubila. Následovala ztráta důvěry zahraničních investorů, kteří až do teď maďarské dluhopisy financovaly a přísun volných peněz vyschnul. Poslední záchranu zemi v této situaci umožnila Evropská unie ve spolupráci s Mezinárodním měnovým fondem (MMF) a Světovou bankou (WB). Tyto tři instituce dohromady poskytly maďarské ekonomice 25,1 mld. USD²⁰ pod příslibem reformních opatření, která sníží deficit zpět pod 3 % HDP. Šlo o první záchranný balík prostředků pro zemi Evropské unie od vypuknutí krize. Málokdo tehdy tušil, že daleko větší problémy budou následovat v samotné eurozóně (iDNES.cz, 2008).

Přetrvávající nedůvěra na finančních trzích se v únoru 2009 přesunula z bankovní a firemní sféry na státní úroveň. V době, kdy do evropských ekonomik začínaly proudit dohodnuté fiskální stimuly, přestávaly finanční trhy věřit některým zemím eurozóny, že budou schopny splatit své původní i tyto nově vzniklé dluhy. Tento problémem se nejprve objevil u Řecka a Irska, kde docházelo k velkému poklesu ekonomiky a narůstání rozpočtových deficitů. Pro zmíněné vlády začalo půjčování prostředků na finančních trzích čím dál obtížnější. Investoři navíc začali požadovat za zapůjčený kapitál kvůli vyššímu riziku i vyšší úroky. Financování už tak zadlužené země se tedy neustále prodražovalo. Evropské smlouvy však nepočítaly a dosud nepočítají s tím, že by si jednotlivé země v případě platební neschopnosti vzájemně přímo půjčovaly finanční prostředky, proto se objevila v eurozóně poprvé i možnost bankrotu

²⁰ Mezinárodní měnový fond poskytl 15,7 mld. USD, Evropské unie 8,1 mld. USD a Světová banka 1,3 mld. USD.

některé z členských zemí. Postupný vývoj ukázal, že stabilitu eurozóny ohrožuje především její jižní křídlo, které trpí obecně vysokou mírou veřejného zadlužení v kombinaci s méně výkonnou ekonomikou.

Graf 4.3



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování

Jak dokazuje zobrazený graf, nejslabším článkem eurozóny se stalo Řecko. Bylo první ze zemí, v nichž se platí eurem, jejíž rating klesl pod stupeň A. Agentura Fitch snížila zemi hodnocení v důsledku veřejného dluhu ve výši 110 % HDP v roce 2008. Zadlužení mělo navíc podle předpovědi následující rok nadále růst až ke 120 % HDP. Tento krok způsobil paniku na řecké burze, která se prudce propadla. Vzápětí následovalo oslabení eura, jehož kurs k dolaru se dostal na nejnižší hodnoty za poslední měsíc.²¹ Řecké problémy s vysokými rozpočtovými schodky tak začaly přímo ohrožovat stabilitu jednotné evropské měny. Ekonom ECB Jürgen Stark k tomu uvedl (25. 1. 2010, iHNed.cz) „*Ti, kteří nectí pravidla, se chovají nezodpovědně, nesolidárně, a ničí tak euro.*“ V odborném tisku se objevily úvahy, zda by Řecko nemělo eurozónu dokonce opustit.²² Vláda v Athénách však jakoukoliv finanční pomoc zvenčí zpočátku odmítala a premiér Jorgos Papandreu ujišťoval domácí veřejnost i politické špičky v Bruselu, že jeho země si z problémů pomůže sama. Řecko se však

²¹ V den snížení řeckého ratingu (9. 4. 2010) byl kurz 1,3384 USD a v dalších dnech i nadále klesal. Zdroj ECB, dostupný z WWW: <http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=EXR.D.USD.EUR.SP00.A&>, viz příloha.

²² Pokud by Řecko z eurozóny vystoupilo, zavedlo by zpět vlastní měnu s nižší hodnotou než euro. Tím by zlevnilo svůj vývoz a posílilo svoji ekonomiku. Prostřednictvím inflace a devalvace by pak mohlo snížit své zadlužení. Před tím by ovšem muselo vyhlásit alespoň částečný bankrot. Jinak by řecké závazky denominované v eurech u soukromého i vládního sektoru dramaticky narostly. Na opačné straně stojí otázka, zda by tím neutrpěla v očích investorů a obchodníků důvěryhodnost celé eurozóny i s její měnou.

dlouhodobě potýkalo s klesající konkurenceschopností a neefektivním výběrem daní společně s výraznou stínovou ekonomikou. Všechny tyto problémy dohromady způsobily, že snaha vlády vyřešit krizovou situaci pouze vlastními silami nebyla úspěšná. Na jaře 2010 se situace ještě více vyhrotila, nehledě na bizarní návrh poslanců Bundestagu, ať Řecko získá část financí prodejem některých ostrovů. Německo bylo v této době totiž již úzce zapojeno do řešení řecké fiskální krize. Německé banky dříve nakoupily množství řeckých dluhopisů, které by státním krachem ztratily svoji hodnotu, a v sázce byla i ztráta důvěryhodnosti společné evropské měny. Německo jako nejsilnější evropská ekonomika a vedoucí stát evropské integrace mělo zabránit tomuto scénáři a nést hlavní tíhu pomoci. Angela Merkelová se však zpočátku zdráhala přijmout takový scénář - „*rychlý akt solidarity rozhodně není správnou odpovědí. Tou je naopak uchopení problému u kořene, a to znamená, že řecký program úspor nemá žádnou jinou alternativu.*“ uvedla kancléřka na půdě německého parlamentu v březnu 2010.²³ Evropská diplomacie je však značně složitá a někdy přináší překvapivá řešení. Právě takové řešení přinesl summit Evropské rady v květnu 2010 v Bruselu. Lídři eurozóny se v průběhu jednání dohodli, že Řecko nezůstane odkázáno pouze na pomoc od MMF, ale že mu nutnou finanční půjčku ve výši 110 mld. eur poskytne celá eurozóna. O tom, jak rychle jsou evropští političtí představitelé schopni měnit své názory a postoje, může svědčit i tento komentář k půjčce od Angely Merkelové: „*Musíme jasně říct, že euro je naše společná měna, abychom zajistili finanční stabilitu eurozóny. Musíme zpřísnit Pakt stability a růstu, včetně možných změn unijních smluv. Z mého pohledu neexistuje žádná jiná cesta.*“²⁴ Pro hodnocení dalšího vývoje fiskální politiky v EU je důležitá především druhá věta z tohoto vyjádření. Na summitu v Bruselu se nejednalo jenom o řecké půjčky. Výměnou za to požadovaly vedoucí země eurozóny (a zejména Německo) zpřísnění rozpočtových pravidel. V odborném tisku se objevilo několik možností, jak změnit fiskální politiku eurozóny.

Fiskální politika členských zemí byla v té době pořád vázána reformovaným Paktem stability a růstu, který tvořil prozatímní vrchol evropské harmonizace v této oblasti. Ten zavazoval členské země EU k dodržování maximální možné hranice deficitu 3 % z výše HDP. Ve výjimečných případech nemusí být členským státem tato povinnost splněna. Jde o situaci, kdy se HDP země propadne v daném roce o více než 2 %. Pokud bychom se drželi této definice, vykazaly v roce 2009 více než 2 % propad HDP všechny země EU s výjimkou Řecka (propad

²³ Zdroj iDNES.cz; Dostupné z WWW: <http://ekonomika.idnes.cz/merkelova-pomoc-recku-odmita-dil-/eko-zahranicni.aspx?c=A100318_212121_eko-zahranicni_iky>

²⁴ Zdroj lidovky.cz; Dostupné z WWW: <http://byznys.lidovky.cz/lidri-eurozony-priklepli-pomoc-recku-pravidla-se-zprisni-p3m-/statni-pokladna.asp?c=A100507_225940_statni-pokladna_mpr>

byl přesně -2 %), Kypru (-1,7 %) a Polska (1,7 % růst). Tyto tři státy tedy měly mít deficit rozpočtu do 3 %, ostatní mohly hranici v tomto roce překročit. Ve skutečnosti však mělo Řecko deficit 15,4 %, Kypr 6 % a Polsko 7,2 % z HDP. Nutno dodat, že většina států EU vykazovala deficity v podobné výši a do povolené hranice se vešly pouze Dánsko (2,7 %), dále Estonsko (1,7 %), Lucembursko (0,9 %), Finsko (2,5 %) a Švédsko (0,9 %). Deficit v Německu byl přesně 3 % HDP. Již z tohoto povrchního srovnání vyplývá, jak špatný je současný stav veřejných financí a fiskální disciplíny v Unii! Vedle Paktu stability a růstu mělo fiskální situaci členů Unie korigovat to maastrichtské kritérium, které upravuje výši celkového možného zadlužení na maximálně 60 % HDP. Výjimkou by mohla být pouze situace, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě. I v případě tohoto kritéria jsou však země, které ho jednoznačně nedodržují. Bylo by správné zmínit, že částečný vliv na velikost dluhu měla již jejich špatná fiskální pozice před vznikem krize. Na druhou stranu v období hospodářské prosperity (zejména 2005 – 2007) měly tyto členské státy razantněji snižovat výši svého zadlužení, tak aby si vytvořily rezervu pro období hospodářského poklesu. Největší velikost dluhu v krátké historii eurozóny před sebou tlačí řecká ekonomika. Rychlým tempem zde dluh narostl až na 142,8 % HDP za rok 2010. Rekord v rychlosti zadlužování vytvořilo Irsko, jehož závazky stouply oproti roku 2007 téměř třikrát na 96,2 % HDP za rok 2010. Větší dluh než Irsko má dlouhodobě Belgie (96,8 % HDP) a Itálie (119 % HDP). Ani tři nejvýznamnější ekonomiky unie - německá, francouzská a britská se nepřibližují povolené výši dluhu. Dostupné údaje za rok 2010 hovoří o jejich zadlužení od 80 do 83 % HDP v případě Německa. Pouze tři malé země ze sedmnácti členů měnové unie (Estonsko, Lucembursko a Slovinsko) hospodaří s dluhem nižším 60 % HDP! Čtrnáct ekonomik z 27 porušuje v současné době toto kritérium! Další kategorií tvoří země jako je například Česká republika nebo Španělsko, jejichž výše dluhu zatím nedosahuje maximální povolené hranice, avšak vykazuje dlouhodobě rostoucí tendenci. Za současných podmínek by tedy bylo pouze otázkou času, kdy se i tyto země přiřadí k první skupině hříšníků. (Eurostat, 2011)

4.2.3 Možnosti řešení dluhové krize

Výše uvedené hodnoty dokazují, že nadměrné zadlužení v Unii je skutečně problém. Toho si byly vědomi i političtí představitelé, kteří se na březnovém summitu 2010 v Bruselu snažili přijít s návrhem, který by konečně stanovil pevné mantinely pro fiskální disciplínu jednotlivých zemí. Neboť její postupné zlepšování v 90. letech 20. stol bylo zcela zmařeno proběhlou ekonomickou krizí. Zcela reálně bylo dokázáno, že zatímco zadlužení může být

velice rychlé, ozdravení veřejných rozpočtů je dlouhodobý proces. Veliký vliv má přitom teorie veřejné volby, politické vyjednávání a schopnost institucí Evropské unie, vynutit si fiskální disciplínu pod hrozbou sankcí. Posledně zmíněná možnost však podle mého názoru doteď neplatí. Další vývoj fiskální regulace v rámci Evropské unie měl být podle různých návrhů například následující:

- Vyloučit z eurozóny státy, které opakovaně porušují pravidla.

Zdánlivě logické rozhodnutí, které však naráželo na nutnost změnit unijní smlouvy, k čemuž byl potřeba souhlas všech členských států. Po potížích spojených s přijímáním Lisabonské smlouvy by se však na jaře 2010 hledal nesmírně obtížně.

- Předjednání a posouzení rozpočtů jednotlivých zemí Evropskou komisí.

Pro tuto myšlenku se vyslovil například eurokomisař pro hospodářské a měnové záležitosti Olli Rehn. Národní rozpočty by mohla posuzovat Evropská komise ještě předtím, než je dostanou k přijetí národní parlamenty. V době zveřejnění měla tato myšlenka pouze slabou podporu napříč zeměmi Unie.

- Citelné finanční sankce za porušení fiskálních pravidel.
- Vybudování evropského měnového fondu, z jehož prostředků by se financovaly státy v problémech.
- Zavedení evropského semestru pro lepší koordinaci hospodářských politik napříč Uníí.

Jak ukázal další vývoj, kombinace posledních dvou možností mají být oporou na cestě, kterou si Unie zvolila pro obnovení fiskální stability a hospodářského růstu.

5 Možnosti řešení fiskální regulace po přijetí Lisabonské smlouvy

5.1 Hospodářská situace v Evropské unii na počátku roku 2011

Ekonomická situace v Evropské unii je začátkem roku 2011 mezi jednotlivými členskými zeměmi značně rozdílná. Na jedné straně tvoří Unii země, které finanční krizi a následnou hospodářskou recesi překonaly bez vážnějších otřesů svého systému a nyní mohou očekávat hospodářský růst. Představitelem této skupiny je z původní patnáctky EU například Německo, kde ekonomové očekávají v příštích letech růst HDP okolo 3 - 4 %. Špatně si během krize nevedlo ani Finsko nebo Švédsko, jejichž HDP vzrostl dle Eurostatu v roce 2010 o 3,1, resp. 5,5 % HDP. Také Polsko vykazovalo i během krizových let díky velkému domácímu trhu hospodářský růst. Na druhé straně je myslím oprávněné, mluvit v současné době o „dvourychlostní“ Evropě. Druhou skupinu totiž tvoří země, v nichž krize odhalila slabinu jejich ekonomického systému. Tyto státy trpí i na počátku roku 2011 hospodářským poklesem a následně všemi dalšími problémy, které pokles přímo implikuje. Mezi nimi vyniká obtížná fiskální situace charakteristická rozpočtovými deficity, nutnost přijímat politicky nepopulární opatření, omezovat státní výdaje a čelit špatné náladě ve společnosti, která vznikla důsledkem poklesu životní úrovně. Nejhorší situace je v současné době zřejmě v Řecku, jehož ekonomika vykazuje nadále klesající tendenci. Pokles za loňský rok byl podle Eurostatu -4,5 % HDP. Pro skupinu nejhůře postižených zemí v Unii se vžilo označení PIGS²⁵. I když každou z těchto zemí dovedly k dluhům jiné příčiny, navenek jsou jejich potíže podobné. Rychlé zvyšování dluhu a deficitní hospodaření vyvolává nedůvěru investorů, kteří postupně odmítají státům půjčovat a pokud ano, poskytují půjčku pouze za vyšší úrok. S tím jak země nemá prostředky pro svůj provoz, objevuje se čím dál víc možnost státního bankrotu a nesplacení části půjček. Pokud ekonomika zadluženého státu neroste a nedokáže generovat nové prostředky, ocitá se stát ve stejné situaci jako Řecko a ohrožuje stabilitu měnové unie. Situaci komplikují i půjčky, které byly Řecku a Irsku poskytnuty v rámci záchranného fondu eurozóny (EFSF). Jejich nesplacení by totiž mohlo ohrozit likviditu dalších bank, například v Německu (Štický, 2010).

Krize tedy odhalila různou pozici unijních ekonomik, i když se Evropská unie vždy snažila o konvergenci ekonomické úrovně svých členů. Její snaha byla pochopitelná, pokud projekt EMU měl být životaschopný.²⁶ To co lze od roku 2002 z technického hlediska považovat za

²⁵ Někdy se také hovoří o skupině PIIGS, kam patří Portugalsko, Itálie, Irsko, Řecko a Španělsko.

²⁶ Společná hospodářská úroveň měla být zajištěna splněním tzv. konvergenčních kritérií viz kapitola 1.4.

úspěch však nemusí být úspěchem i v hospodářské oblasti. Otázkou, kterou krize do značné míry odhalila, zůstává, jestli místo harmonizace ekonomik na stejnou úroveň nedošlo spíše k přílišné synchronizaci hospodářských cyklů v jednotlivých zemích. Pokud dříve trpěla recesí Francie, mohla jejímu hospodářskému oživení pomoci konjunktura v Německu a s ní související vyšší exporty. Co se však stane, jestliže náraz celá Evropa upadne do recese? Je taková synchronizace pro Unii výhodná? Nezpůsobí spíše oslabení EU, nebo eurozóny vůči budoucím krizím? Synchronizace ekonomického cyklu, resp. snaha sblížit hospodářskou úroveň byla vyvolána přáním zavést společnou měnu, což se podařilo. Chtěl bych však upozornit na fakt, že všechny problémové země PIGS jsou ze skupiny, která společnou měnu používá.

5.2 Je výhodné mít eurozónu?

Euro bylo zavedeno navzdory tomu, že eurozóna v dnešní podobě není podle mého názoru optimální měnovou oblastí. To mimo jiné způsobilo, že se finanční krize rozšířila z USA i do členských zemí EU a nejvíce postihla právě státy PIGS.²⁷ Na úvod k této problematice bych rád podotknul, že je obtížné stanovit kritéria, podle nichž můžeme hodnotit, jak velká oblast by byla optimální měnovou unií. Nejobecněji můžeme tvrdit, že v optimální oblasti převyšují mezní přínosy ze společné měny mezní náklady nebo jsou maximálně vyrovnané.²⁸ Teorie optimální měnové oblasti (OCA) přináší jistá kritéria, podle nichž můžeme posoudit tyto náklady a zvážit prospěch ze společné měny. Jak uvádí Baldwin a Wyplosz (2008, str. 374-377) tři kritéria jsou ekonomická a další tři politická.

▪ Mundelovo kritérium

„Optimální měnové oblasti jsou takové oblasti, v jejichž rámci se lidé snadno pohybují.“

Robert A. Mundell při jeho formulaci vycházel z představy, že náklady sdílení jedné měny budou sníženy, pokud budou kapitál a pracovní síla zcela volně přemístitelné přes hranice. Pokud je některá země zasažena asymetrickým hospodářským šokem a nemůže se poklesu poptávky přizpůsobit depreciaí svého kurzu, musí využít mzdovou flexibilitu, snížit mzdy resp. přesunout výrobní faktory do země, která nebyla šokem postížena. Problémem tohoto hodnocení je instalovaný fyzický kapitál, který je většinou nemobilní. Dále doba potřebná na přesun pracovníků ze země A do země B a jejich zapracování. Odlišné jazykové a kulturní zvyklosti zemí nebo jiný sociální systém.

²⁷ Česká republika nebyla zasažena finanční krizí, nevznikl zde run na banky, ačkoliv to tak mohlo podle některých zpráv vypadat, ČR byla zasažena až následnou hospodářskou recesí.

²⁸ Velká oblast je výhodná, protože zvyšuje užitečnost peněz. Může ale také zvýšit rozdíly v životní úrovni, což je vnímáno jako mezní náklad.

- **Kenenovo kritérium**

„Optimální měnovou oblast tvoří země, jejichž výroba a vývozy jsou široce diversifikovány a mají podobnou strukturu.“

Náklady na vytvoření a udržení měnové unie podle tohoto kritéria vzrostou, jestliže země bude úzce specializovaná v produkci jednoho druhu zboží. Příkladem jsou země vyvážející kávu nebo kakao. V případě specializace ekonomiky vzroste možnost, že taková ekonomika utrpí asymetrický šok.

- **McKinnonovo kritérium**

„Optimální měnovou oblast tvoří země, které jsou velmi otevřené obchodu a úzce mezi sebou obchodují.“

Jsou-li dvě země velmi otevřené a úzce mezi sebou obchodují, pak se ztrácí rozdíl v ceně mezi domácím a zahraničním zbožím, protože konkurenční prostředí vyrovnává výši většiny cen. Cena zboží vyjádřená ve stejné měně by tak byla v obou zemích stejná a do značné míry nezávislá na pohybu měnového kurzu.

- **Transferové kritérium**

„Optimální měnovou oblast tvoří země, které se dohodnou na vzájemné kompenzaci nepříznivých hospodářských šoků.“

- **Kritérium jednotnosti priorit**

„Země v jedné měnové oblasti musí mít v případě šoků shodný názor a preference, jak se s krizí vypořádat.“

- **Kritérium soudržnosti**

„Každá společná měnová politika vyvolává konflikty mezi národními zájmy, země, které tvoří měnovou oblast musí přijmout tyto náklady ve jménu společného osudu.“

Eurozóna v současné době nejlépe splňuje McKinnonovo kritérium otevřenosti. Jak dokládá následující tabulka, čím je země menší, tím více otevřenou ekonomikou je. To vysvětluje, proč menší státy byly tradičně většími příznivci měnové unie (Baldwin, Wyplosz, 2008).

tabulka 5.1

Země	%	Země	%	Země	%
Belgie	87,2	Malta	81,8	Německo	39,9
Finsko	35,4	Slovensko	83,6	Nizozemí	66,4
Francie	27,2	Kypr	48,3	Portugalsko	36,2
Irsko	72,6	Slovinsko	63,1	Rakousko	52,3
Itálie	27,9	Řecko	25,5	Estonsko	92
Lucembursko	133,3	Španělsko	29,5		

Zdroj: BALDWIN, WYPLOSZ, *Ekonomie evropské integrace*. 2008. str. 381

Kenenovo kritérium by současné eurozóně rovněž nemělo přinášet významné mezní náklady. Žádná ze 17 zemí není ve výrobě úzce specializovaná, naopak existence vnitřního trhu podporuje rozvoj podobných produkčních struktur a diverzifikaci obchodu. Zbývající čtyři kritéria však v současné době podle mého názoru nejsou splněna. Fiskální transfery, které by postižená země obdržela od ostatních v případě asymetrického šoku dosud v eurozóně neexistují. Jednorázová pomoc, kterou obdrželo Řecko a Irsko nemůže být považována za plnohodnotný transferový mechanismus. Svou myšlenkou se mu daleko více blíží vytvoření Evropského mechanismu stability (ESM), který by však měl finanční pomoc členským státům začít poskytovat až od června 2013. Otázka, zda státy eurozóny skutečně sdílejí stejné názory na využití měnové politiky (5 kritérium) a zda podporují vzájemnou solidaritu (6 kritérium), se hodnotí velice obtížně. Názory politických představitelů, samotných občanů a postoje celých zemí se mohou v čase měnit a závisí na řadě dalších faktorů. Nicméně fakt, že ECB udržovala před krizí velice nízké úrokové sazby, které vyhovovaly především Německu, zatímco státy jižního křídla trpěly přehřátím ekonomiky, dokazuje existenci rozdílných národních priorit Podobný postoj zastával i Pavel Páral, neboť tvrdil: (29.3. 2011, MF DNES) „ECB si s největší pravděpodobností nebude všimát hospodářského růstu v Německu a dalších konkurenceschopných zemích severu Evropy a bude nad vodou držet skomírající ekonomiky jihu nízkými úrokovými sazbami a tištěním peněz v podobě nákupu státních dluhopisů těchto dost málo solventních zemí. Definitivně tak ECB rezignuje na cenovou stabilitu a důsledkem bude růst inflace nad evropské standardy.“ Jak se ukázalo později, tato předpověď se nevyplnila, když došlo ke zvýšení sazeb na 1,25 %. Sazby však zůstávají stále velmi nízké a vliv velkých států na politiku ECB je i nadále značný.

Domnívám se, že vývoj evropské integrace kolem roku 2000 dospěl do fáze, kdy každé další předávání pravomocí na nadnárodní úroveň je občansky nežádoucí. Dokazuje to jak odmítnutí Evropské ústavy v referendu ve Francii a Nizozemí, tak i potíže provázející schvalování Lisabonské smlouvy. V době psaní této práce se 3. dubna. 2011 objevila informace o České republice, v níž 60,6 % dotázaných odmítá další federalizaci EU a 57,9 % vnímá instituci EU jako neefektivní a nedůvěryhodnou.²⁹ I tyto názory dokreslují současný trend v myšlení Evropanů a měly by být minimálně důvodem k zamyšlení nad budoucím vývojem evropské integrace. Nejhuře plní eurozóna kritérium mobility pracovní síly. Rád bych dokonce napsal, že jej neplní vůbec. Evropané vykazují málo pracovní migrace i v rámci regionů svých vlastních zemí. V přeshraniční migraci za prací eurozóna výrazně zaostává za měnovými oblastmi jako jsou USA a Kanada. Důvodů je patrně několik. Význam bych přičítal tradicím, zvykům a způsobu myšlení většiny evropských občanů. Bydlení v Evropě je dražší než v USA. Jazykové bariéry, stejně tak jako problémy spojené se změnou důchodového a sociálního systému v případě změny státu hrají také významnou roli. Tento trend není jen záležitostí posledních let, nízká pracovní mobilita trvá po celou dobu existence eurozóny a podle některých ekonomů způsobuje společně s mzdovou rigiditou směrem dolů největší problémy současné eurozóně.

Eurozóna tedy podle mého názoru není optimální měnovou oblastí, protože v současné době nesplňuje většinu kritérií teorie OCA. Samotná myšlenka, zavést v EU jednotnou měnu, není špatná. Špatné bylo, že zavedení eura se stalo politickým rozhodnutím a jeho náklady teď musí nést například Němci, když jsou věřiteli zadluženého Řecka.³⁰ Jak by tedy měla eurozóna vypadat v optimální podobě? Pavel Kohout říká (2009, str. 120) „*Kdyby bylo euro zaváděno s ohledem na ekonomickou teorii, státy jako Irsko, Španělsko, Portugalsko, Itálie, Řecko, Litva, Lotyšsko nebo Estonsko by neměly na společnou měnu ani pomyslet. Optimální měnová zóna vyžaduje kromě jiného vysoký stupeň flexibility cen a mezd, včetně možnosti pohybu směrem dolů.*“ Zavedení eura posílilo spekulativní kapitálové toky a bylo katalyzátorem hospodářského růstu v zemích PIGS. Členství v eurozóně znemožňuje omezovat objem měnové zásoby a účinně potlačovat inflaci. Růst měnové zásoby v současných malých otevřených ekonomikách žene vzhůru ceny zboží a služeb, které nelze převážet přes hranice. To vysvětluje boom nemovitostí v Irsku, Španělsku ale i Litvě.³¹

²⁹ Průzkum byl proveden ve dnech 14. – 20. března 2011 na vybrané skupině 10 081 dotázaných metodou kvótního výběru.

³⁰ Podle posledních informací bude muset navíc Řecko svůj dluh restrukturalizovat až ze 70 % a věřitelé tak přijdou o značnou část svých peněz. Viz MF DNES, 4. dubna 2011.

³¹ Litevská měna byla pevně navázaná na kurs eura.

Kdyby se tyto země měly přizpůsobit externímu šoku, v důsledku zavedení eura nemohou využít devalvaci národní měny, a proto by na jejich pracovním trhu měly klesnout mzdy, což je alternativní způsob zlevnění vývozu. Silné odbory a legislativní ochrana zaměstnanců v západní a jižní Evropě však flexibilitu omezuje nebo přímo vylučuje (Kohout, 2009). Východiskem ze současné krize tedy podle mého názoru v žádném případě není rozšiřování počtu členů eurozóny. Proto oceňuji snahu ČR, nepřipojovat se zatím k zemím s eurem. I když jsme vstupem do Evropské unie na sebe vzali tento závazek, je lepší v současné době nezveřejňovat žádné konkrétní datum vstupu, neboť teprve budoucnost ukáže, jestli je eurozóna životaschopná. Můžeme se tedy ptát opačně, zda by řešením nebylo, kdyby se problémové země jednotné měny vzdaly. Z dlouhodobého hlediska se domnívám, že ano. Bezprecedentní následky takového kroku by však byly velice nákladné nejenom ekonomicky, ale i politicky. Negativní publicita by mohla ohrozit měnovou stabilitu ještě více, než ji euro zažívá při současných problémech. V úvahu musíme brát i náklady na znovuzavedení původní měny. Následkem její devalvace nejspíše dojde k hospodářskému oživení země, ale současně okamžitě vzroste hodnota všech závazků denominovaných v euru. Nejenom státní, ale i soukromý dluh se několikanásobně zvětší. Stát sice může vyhlásit bankrot a dluhy splatit pouze z části, co by se však stalo se soukromými závazky firem a domácností nedokážu relevantně posoudit. Cestu z krize tedy nezaručí ani přijetí, ani odmítnutí eura.

5.3 *Obnova fiskální disciplíny po summitu Evropské rady v březnu 2011*

Obnovit fiskální disciplínu se snaží i evropští politikové. Významný posun v této oblasti přinesl summit Evropské rady 24. a 25. března v Bruselu. V závěrečné zprávě z jednání se objevuje komplexní soubor opatření, které by měly být nejen reakcí EU na krizi, ale také položit základy úspěšného hospodářského oživení.

V rámci Evropského semestru by měla být zajištěna alespoň minimální míra koordinace při sestavování národních rozpočtů mezi jednotlivými členy. Priority ve fiskální politice celé EU by se měly promítnout i do státních rozpočtů. Objemy příjmů a výdajů by měly být na výzvu Evropská rady přehodnoceny tak, aby se členské země mohly zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti. S tímto krokem nelze než souhlasit. Státní výdaje by se však měly v některých zemích vzhledem k výši jejich deficitu snižovat o více než 0,5 % HDP, což vyvolává otázku, zdali to znovu nepodlomí jejich hospodářský růst. Při takovém a navíc dlouhodobém omezení výdajů je nutné přehodnotit sociální model evropského státu, což však

vyžaduje silnou vládu schopnou prosadit reformy.³² Prakticky by konkrétní opatření zemí měla být součástí jejich konvergenčních programů předkládaných k posouzení Komisi. Dále mají členské státy povinnost předložit víceletý konsolidační plán, který bude obsahovat konkrétní cíle pro schodek, příjmy a výdaje a strategii, jak těchto cílů dosáhnout. Navržená opatření mají zajistit státům návrat k udržitelnému vývoji zadlužení bez hrozby bankrotu a současně snížení schodků pod 3 % HDP v časovém rámci dohodnutém s Radou.

Podpořit růst a snížit nezaměstnanost má podle názorů představitelů EU jednotný trh. Komise se chce soustředit nejen na jeho vnitrouniní funkci (například dokončit jednotný digitální trh, znovu podporovat malé a střední podniky), ale i na odstranění překážek omezujících obchod se třetími zeměmi. Realizovat tyto požadavky v podmínkách evropské sedmadvacítky je však obtížné a zdoluhavé. Potřebná změna legislativy a její zavedení v celé sedmadvacítce způsobuje časové prodlevy, odstranění obchodních bariér se projevuje také až v delším časovém horizontu, což způsobí, že tyto návrhy Komise nebudou mít okamžitý efekt na hospodářské oživení.

Fiskální politika všech států eurozóny by měla podle politických představ dosáhnout ještě vyšší úrovně koordinace zavedením tzv. Paktu euro plus. Přijetí tohoto paktu přirovnávají někteří ekonomové k vytváření Evropské fiskální unie a jeho obsah vyvolává nové diskuse. Obecné cíle Paktu podle mého názoru správně definují problémy, kterými trpí současná eurozóna i celá Unie³³. Otázkou zůstává, zda ještě větší úroveň koordinace, kterou pakt bezesporu přináší, může tyto problémy vyřešit a jestli neměla být zvolena například cesta individuálního řešení problémů každé země zvlášť. Na druhou stranu kvůli negativním dopadům, jak politickým tak ekonomickým, není rozpad eurozóny reálný. Podobný názor zastává například i europoslanec Jan Březina, který na konferenci v Ostravě dne 27. 4. 2011 doslova uvedl: „*Euro se do roku 2014 nerozpadne.*“ Proto je pochopitelné, že se političtí představitelé snaží minimalizovat náklady existence měnové unie pomocí vyšší úrovně koordinace. Je však společnost na takový krok připravena? Je ochotná vzdát se rozhodování v dalších výsostných národně-politických otázkách? V tomto případě by mělo být splněno Kritérium soudržnosti v měnové unii, ale já se domnívám, že to neplatí. Neboť ne všichni obyvatelé zemí s eurem jsou ochotni přijmout tyto náklady ve jménu společného osudu. Důkazem může být propad preferencí současné proevropské vládnoucí strany ve Finsku nebo naopak nástup krajně pravicové kandidátky Marine Le Penové do popředí předvolebních

³² Že ani silná vládní většina nemusí být prospěšná dokazují problémy v ČR při schvalování nové koncepce důchodové reformy.

³³ Pakt euro plus si klade za cíl podpořit konkurenceschopnost, zaměstnanost, přispívat k udržitelnému rozvoji veřejných financí a posílit finanční stabilitu.

průzkumů ve Francii.³⁴ Podle nově přijatého Paktu zůstane odpovědnost za provádění konkrétních opatření i nadále členským zemím, jasně však byly vytyčeny mantinely evropské fiskální politiky. Pozitivním krokem je, že signatářské země³⁵ musí do své legislativy po vzoru Německa promítnout fiskální pravidla obsažená v Paktu stability a růstu. Ale měly by také například podle požadavků Paktu přizpůsobit věkovou hranici pro odchod do důchodu střední délce života obyvatel. Za touto větou je podle některých kritiků skryto nařizování ze strany Bruselu, kdy občan smí odejít do důchodu. Země by dále měly přizpůsobit výši mezd (ve veřejné i soukromé sféře) včetně síly odborového vyjednávání své reálné konkurenceschopnosti. Pokles mezd by byl skutečně ekvivalentem depreciace měny, ale podle Paula Krugmana by měly mzdy v Řecku a dalších jižních zemích klesnout o 20 – 30 %, aby došlo k vyrovnání konkurence s Německem. Taková myšlenka je podle mého názoru nereálná. Dalším krokem je snaha tvůrců Paktu harmonizovat v Unii vedle DPH i daně firemní. V první fázi by mělo dojít „pouze“ k vytvoření společného základu pro daň z příjmu právnických osob, přičemž tento krok by měl přispět k fiskální udržitelnosti a konkurenceschopnosti evropských podniků. Málokdo však pochybuje, že následovat bude sjednocení sazeb, kterému se státy s nízkým zdaněním podnikání (jako je třeba Irsko) nedokáží ubránit. Přitom právě pro Irsko představuje 12,5 % sazba daně ze zisků firem významný faktor, který by měl přispět k ekonomickému oživení země a následnému snížení obřího deficitu ve výši 32,4 %. Jak doplňuje Miroslav Zámečník (4.4. 2011, portál Euroskop) *„Skrytý herní plán skončit na harmonizované sazbě je evidentní z nátlaku na Irsko, aby zvýšilo korporátní sazbu výměnou za snížení úrokových sazeb z přijatého bailoutu z EFSF. Všechny země, které mají nižší sazbu než 25 až 30 procent, kde osciluje sazba ve starých zemích EU, vnímají harmonizaci jako hrozbu ztráty daňové konkurenceschopnosti. Na té přitom po pravdě řečeno založily (spolu s nízkými mzdami) celou strategii pro lákání zahraničních investorů.“*

Další vlnu diskusí vyvolává spuštění Evropského stabilizačního mechanismu. Ten má nahradit dosavadní provizorní Evropský fond finanční stability, jenž byl vytvořen z důvodu rychlé unijní pomoci pro kolabující Irsko. Kvůli ESM bylo částečně pozměněno i znění Lisabonské smlouvy. Petr Zahradník k tomu dodává (21.2. 2011, Euroskop) *„Domnívám se,*

³⁴ Podle posledních informací Národní fronta (FN) potvrdila svoji silící pozici i ve francouzských komunálních volbách, kde ubrala hlasy vítězným socialistům i Sarkozyho oslabenému lidovému hnutí (UMP). Le Penová prosazuje například vystoupení z eurozóny, obnovu hraničních kontrol nebo návrat k franku jako původní domácí měně, Euroskop, 5.4. 2011, dostupné z WWW:
<<http://www.euroskop.cz/46/18709/clanek/narodni-fronta-uz-pro-francouze-neni-extremisticka/>>

³⁵ Na platnosti Paktu se dohodly všechny státy eurozóny spolu s Bulharskem, Dánskem, Litvou, Lotyšskem, Polskem a Rumunskem.

že nemůže být pochyb o tom, že je dobře, aby takovýto nástroj vznikl a opíral se o jasné předem daná pravidla hry“. Kritici tomuto řešení naopak vyčítají fakt, že problémové země jako je Španělsko nebo Portugalsko musí do tohoto fondu přispět určitou sumou eur, aby si je v případě problémů mohly půjčit zpět a ani tato půjčka nemusí odvrátit konec státního bankrotu. Nehledě na skutečnost, že je to podle nich pouze další způsob jak obejít finanční trhy a udržet při životě euro z daní obyčejných evropanů.

Tvůrci Paktu euro plus se snaží vrátit do eurozóny ekonomický růst přijetím nových, ještě více svazujících, opatření. Z deseti zemí mimo eurozónu se k Paktu dobrovolně připojilo dalších šest států. Co však bude se zbývajících členy EU jako je Česká republika, Velká Británie nebo Švédsko. Některé zákulisní informace naznačují, že tyto státy budou vyloučeny z jednání signatářů Paktu. Nehrozí tímto způsobem v Evropské unii růst politického napětí? Pokud ano, musela by Evropská unie čelit vedle dluhové krize i krizi politické, kterou může nynější vyhrčená politická situace jednoduše vyvolat. Zvládla by EU i takovou krizi bez úhony?

Ještě jednou se vracím k otázce, zda je právě teď vhodná doba na předávání pravomocí orgánům EU v tak důležitých otázkách jako je státní důchodová nebo daňová politika? Skutečné ekonomické problémy, které krize odhalila, tedy zavedení eura v nevhodné oblasti a dlouhodobě špatnou fiskální disciplínu některých zemích, Pakt řeší pouze okrajově. Podle mého názoru je pojat příliš široce a snaží se v zájmu dalšího kola integrace ovlivnit i oblasti, u kterých to v současné době není nezbytně nutné. Bude fungovat dodržování těchto pravidel i v praxi, nebo vznikne situace jako v případě Paktu stability a růstu, kdy o sankcích mají rozhodovat sami provinění? Nepomohlo by současné situaci, kdyby političtí představitelé veřejně vyhlásili, kde leží konečný cíl evropského integračního procesu? Jestliže je cílem vytvořit politickou unii po vzoru USA, musí být s tímto cílem všechny národy ztotožněny a musí mu dávat najevo svoji podporu. Jedině tak občané přijmou náklady, které jsou s jejím postupným vznikem spojeny (European Commission, 2011).

Na základě prosté úvahy dojdeme k myšlence, že podporu bude mít vznik unie tehdy, pokud přínos z ní bude pro jednotlivce větší než veškeré ztráty. Z empirických zkušeností se však domnívám, že běžný občan výhody evropské integrace vnímá obtížněji, využívá je pomaleji, i když se jej přímo týkají, než například nevýhody v podobě ztráty autonomní fiskální politiky. Svoji roli zde možná hraje skutečný rozměr evropské integrace, který na rozdíl od USA slučuje různé národy. Každý z nich má svoji mentalitu, každý dokáže mluvit o národní hrdosti, každý má svoji vlastní historii jazyk a mírně odlišné kulturní zvyky. Všechny tyto věci jsou běžnému člověku nesporně bližší, než nově vznikající „euroobčanství“, které takové

znaky postrádá. Proto se ptám, zda jsme se nyní nedostali na maximální míru společné integrace a další už prostě není možná?

5.4 Existuje správné řešení krize?

Jak vyřešit současnou krizi eurozóny, obnovit důvěru ve společnou měnu, nastartovat ekonomický růst v celé Evropské unii a hlavně zajistit, aby se krize v nejbližší době neopakovala? Současná Evropská unie představuje jak politicky tak i ekonomicky nehomogenní prostředí, v němž může mít každé přijaté opatření pozitivní i negativní dopad. Postihnout celý obsah takové problematiky je nad možnosti této práce, nicméně jsem se pokusil alespoň uvést některé diskutované možnosti řešení a zhodnotit podle vlastního názoru jejich přínos. Rozpad eurozóny by podle mě nebyl ideálním řešením. Řecko nebo třeba Portugalsko by mohlo teoreticky očekávat hospodářský růst, avšak politické a ekonomické následky spojené s tímto krokem by byly horší než současná situace. Rovněž rozšiřování eurozóny není v současné době žádoucí. Malá otevřená ekonomika jako je Estonsko nemá na její chod zásadnější vliv, avšak vstup většího státu by mohl v blízkém budoucnu vyvolat ty samé potíže, které stály na počátku evropské hospodářské krize. V současné době se stále více hovoří o restrukturalizaci řeckého dluhu. Myslím si, že tato cesta je řešením, avšak především německá veřejnost se může oprávněně dotazovat, kdo nese zodpovědnost za to, že část německých prostředků poskytnutých Řecku se nevrátí. Musela tato situace vůbec nastat? Tím se dostáváme k dluhové krizi týkající se současné eurozóny. Od 90. let se evropské země snaží bojovat s deficitem a růstem státního dluhu. Přes dočasné zlepšení v druhé polovině 90. let je nyní celkové zadlužení států měnové unie vůbec nejvyšší od jejího vzniku. Sankce, pokud dluh převyší 60 % HDP, měly nastupovat automaticky a být součástí Paktu stability a růstu, protože ke společné měně se váže rozpočtová zodpovědnost pro všechny. Zde bohužel do hry vstoupila politika a politická rozhodnutí, která mají v reálném světě větší váhu než ekonomové a rozhodnutí ekonomická. Důsledky jsou dnes jasně patrné.

Pakt euro plus přináší mnoho kontroverzních otázek. Některé jeho oblasti by při svém prosazení mohly přinést východisko z krize. Osobně východisko spatřuji v důrazu na vědu a výzkum technologické inovace a inkluzivní růst. Určité, pokud by bylo třeba i zákonem stanovené, množství prostředků by mělo být této oblasti stabilně a každoročně poskytováno. Byť tyto prostředky nepřinesou okamžitý efekt, je potřeba zabránit propadu evropské konkurenceschopnosti jakýmkoliv způsobem, vyjma poklesu mezd. To by v současné situaci mohlo podlomit již tak slabou kupní sílu domácností a oddálit nebo zpomalit hospodářský růst. Důležitá je podpora zaměstnanosti, odstranění bariér pro firmy ze zemí EU na jednotném

vnitřním trhu, jehož potenciál není podle mého názoru pořád plně využitý. Svoji roli při oživení by mohly sehrát i státní prostředky poskytnuté do vzdělání, především vysokoškolského, ve spojení s úspornými opatřeními ve státní správě a redukcí dalších státních výdajů. Masové fiskální stimuly do ekonomiky v současných podmínkách končící krize ztratily svůj význam, naopak je nutné klást těžiště na obnovu finanční stability s důrazem na snižování úrovně zadlužení pod 60 % HDP. Významnou roli bude hrát i ECB, jejíž úrokové sazby by neměly být výhodné pouze pro část zemí eurozóny, nýbrž se blížit průměru vytvořenému ze současné - bohužel dvourychlostní Evropy. Souhrn těchto kroků společně s ekonomickým oživením v ostatních částech světa měl představovat cestu z krize. Možná ne nejoptimálnější, avšak pro současnou EU určitě schůdnou.

6 Závěr

Fiskální politika patří v současné době neodmyslitelně k modernímu řízení ekonomiky země. Státní zásahy mají pomoci rovnoměrně rozdělit bohatství ve společnosti, napravit dopady externalit a přispět k růstu hospodářství. Fiskální politika v podmínkách měnové unie však získává ještě významnější postavení. Zavedení jednotné měny způsobuje ztrátu nezávislé monetární politiky jako jednoho z nástrojů, kterým země může ovlivňovat svoji hospodářskou stabilitu. Může tuto ztrátu fiskální politika plně nahradit a měla by i ona podléhat v měnové unii států nějakému způsobu regulace?

Evropský integrační proces při svém vývoji dospěl až k měnové unii, která byla spuštěna rokem 1999. Již určitou dobu před tím se však členské státy snažily najít odpověď na výše zmíněné otázky přijetím tzv. Maastrichtských kritérií, která měla zaručit konvergenci jednotlivých ekonomik na stejnou úroveň. Maastrichtská kritéria obsahovala mimo jiné nařízení týkající se maximálního možného deficitu státního rozpočtu a celkového zadlužení země. Přijetí těchto pravidel znamenalo počátek fiskální koordinace v Evropské unii. Koordinace byla ještě zvýšena přijetím Paktu stability a růstu, jehož plnění se stalo závazné pro všechny země eurozóny. Fiskální regulace je však v evropské sedmadvacítce velice citlivé téma, neboť leží na rozhraní ekonomie a politiky. Není tedy divu, že za porušení pravidel Paktu nebyly vymáhány téměř žádné sankce. Místo, aby evropské státy byly na konci 90. let 20. stol. postupně tlačeny ke snižování svých veřejných dluhů, byl jim umožněn vstup do eurozóny, která byla na nátlak politiků spuštěna až příliš rychle. Sociální model evropského státu, velikost jeho veřejného sektoru, stárnutí evropské populace a další faktory vytváří veliký tlak na státní výdaje. Krátkodobý propad růstu HDP nebo přírodní katastrofa snadno způsobí, že stát není schopen udržet deficit pod požadovanými 3 % HDP. Když Pakt stability a růstu takto porušily i Německo a Francie, zdálo se, že snaha o fiskální regulaci v EU skončila. Měnová unie je však příliš ambiciózní projekt na to, aby se jej evropští politikové vzdali, a jistá míra fiskální regulace je u společné měny nezbytná.

V roce 2005 proto došlo k revizi Paktu. Jeho podmínky byly stanoveny více flexibilně, což mělo zajistit „snadnější“ dodržování pravidel. Následující období mimořádného hospodářského růstu skutečně umožnilo státům eurozóny snížit rozpočtové deficity pod požadovanou úroveň, ale objem jejich celkového zadlužení se snížil jen málo, nebo nadále rostl. Finanční a ekonomická krize, která vypukla v USA, odhalila všechny slabiny Evropské měnové unie. Mezi ně patří sklon zemí k deficitnímu hospodaření, slabá kontrola ze strany orgánů EU, neexistence sankcí a odlišná hospodářská úroveň jihu a severu eurozóny.

Samotná hospodářská recese by způsobila téměř jistě nárůst státních dluhů, nicméně masivní fiskální stimuly všech evropských států tento nárůst podstatně urychlily. Vládní stimuly, prostředky poskytnuté bankovnímu sektoru na sanaci špatných úvěrů a zamrznutí finančních trhů vyvolalo dluhovou krizi některých států, s níž se eurozóna potýká dodnes. Političtí představitelé se snaží najít řešení a přitom zachovat existenci měnové unie. Fiskální politika by přitom měla hrát jednu z hlavních rolí.

Cílem je prosadit její další koordinaci v podobě dialogu všech zemí zavedením Evropského semestru. Evropský semestr má zajistit, že některý z členů nebude ohrožovat ostatní nerozvážnou fiskální politikou. Zcela nová pravidla nejen fiskální povahy přináší Pakt euro plus. Podle mého názoru ovlivňuje více oblastí, než by bylo pro udržení fiskální disciplíny nezbytné. Klade si za cíl, podpořit konkurenceschopnost, zaměstnanost, přispívat k udržitelnému rozvoji veřejných financí a posílit finanční stabilitu. K dalším opatřením patří i zavedení Evropského stabilizačního mechanismu pro země s eurem, které se ocitnou v dluhové krizi.

Fiskální regulace v Unii se neustále vyvíjí. Snaží se reagovat na aktuální potřeby a umožnit eurozóně nejen přežít, nýbrž ji zajistit rozvoj i v budoucnosti. Dosavadní způsob regulace nebyl z větší části úspěšný. Evropští politikové se ho snaží radikálním způsobem změnit směrem k ještě těsnější spolupráci. Cílem je potlačit národní fiskální politiku, která byla vždy výsadou státu. Na této cestě leží mnoho otazníků. Co se za nimi přesně skrývá, však odkryje až budoucí vývoj.

7 Použitá literatura a zdroje

7.1 Literatura a odborné texty

Baldwin, R.; Wyplosz, Ch. *Ekonomie evropské integrace*. 1.vyd. Praha: Grada, 2008. 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1

Ebeling, R. a kol. *Autoři CEPu o euru*. 1. vyd. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2010. 133 s. ISBN 978-80-86547-94-7

European Commission. 2011. *European Council – Brussels, 24. and 25. march 2011*. Brussels: European Commission

Kohout, P. *Finance po krizi : důsledky hospodářské recese a co bude dál*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 218 s. ISBN 978-80-247-3199-5

Kučerová, I. *Ekonomiky členských států evropské unie*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 2003. 124 s. ISBN 80-246-0650-X

Kučerová, I. *Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 2010. 368 s. ISBN 978-80-246-1628-5

Mládeníková, I. *Měnová a finanční politika EU. Distanční studijní opora*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko – správní fakulta, 2005. 91 s. ISBN 80-210-3641-9

Netušilová, P.; Hranaiová K. *Monetary and fiscal policies in the EU*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008. 108 s. ISBN 978-80-7043-713-1.

Soukup, P. *Základy teorie a praxe hospodářské politiky*. 1. vyd. Praha: Bankovní institut vysoká škola, 2007. 141 s. ISBN 978-80-7265-125-2

Šafránek, L. *Světlo na konci tunelu: úvahy nad příčinami, následky a překonáváním ekonomické krize*. 1. vyd. Divišov: Omega, 2009. 63 s. ISBN 978-80-86741-91-8

Šrein, Z. *Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. 369 s. ISBN 80-7079-946-3

Šrein, Z. *Pakt stability a růstu – vymoženost nebo přítěž eurozóny?* 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2003. 18 s.

7.2 Novinová periodika a elektronické zdroje

Brož, Jan. 2011. "Řecký dluh opět ve hře". *MF Dnes* 4. dubna 2011: D/34

Hampl, Mojmir. "Obávám se, že státy ukončí fiskální stimuly pozdě a špatně". *E15* [online]. [cit. 5. ledna 2010]. Dostupné z WWW:
<http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2010/cl_10_100105.html>

Hospodářské Noviny. 2011. "Eurozóna tone v rekordních dluzích". *Hospodářské Noviny* 27. dubna 2011: 15.

Hospodářské Noviny. 2011. "Paul Krugman: Může se Evropa zachránit?". *Hospodářské Noviny* 31. ledna 2011: 9.

Hospodářské noviny. 2009. "Zadlužené Řecko, nemocný muž Evropy". *Hospodářské noviny* [online]. [cit. 9. prosince 2009]. Dostupné z WWW:
<[http://hn.ihned.cz/?p=500000_d&article\[id\]=39385540](http://hn.ihned.cz/?p=500000_d&article[id]=39385540)>

iDNES.cz. 2008. "Maďarsko získá na boj s krizí 25 miliard dolarů". *Zpravodajský server MF Dnes* [online]. [cit. 29. října 2008]. Dostupné z WWW:
<http://ekonomika.idnes.cz/maarsko-ziska-na-boj-s-krizi-25-miliard-dolaru-fan-/eko-zahranicni.asp?c=A081029_073345_eko-zahranicni_lpo>

lidovky.cz. 2010. "Lídři eurozóny přiklepli pomoc Řecku, pravidla se zpřísní". *Zpravodajský server lidových novin* [online]. [cit. 7. května 2010]. Dostupné z WWW:
<http://byznys.lidovky.cz/lidri-eurozony-priklepli-pomoc-recku-pravidla-se-zprisni-p3m-/statni-pokladna.asp?c=A100507_225940_statni-pokladna_mpr>

Mach, Petr. *Evropské národy potřebují svobodu a nezávislost*. [online]. [cit. 8. ledna 2011]. Dostupné z WWW:
<<http://www.svobodni.cz/media/clanky/1116-mach-evropske-narody-potrebuji-svobodu-a-nezavislost/>>

Měsíčník EU aktualit. srpen 2010. "Veřejné finance v EU i jejích členských státech: co teď dál?". *Měsíčník EU aktualit* (83): 9-12.

Páral, Pavel. 2011. "Jak se zachraňuje euro". *MF Dnes* 29. března 2011: A/12

Štický, Jiří. 2010. "Dluhová krize v Evropě pokračuje. Na řadě je Portugalsko a Španělsko". *MF Dnes* 29. prosince 2010: C/11

Zemánek, Josef. 2008. "Hypoteční krize v USA. Příčiny, průběh, následky (1. díl)". *Ekonomický portál euroekonom*. [online]. [cit. 29. února 2008]. Dostupné z WWW:
<<http://www.euroekonom.cz/analyzy-clanky.php?type=jz-usa-hypoteky>>

Seznam tabulek a grafů

Tabulka 2.1.....	10
Tabulka 2.2.....	11
Tabulka 2.3.....	12
Tabulka 5.1.....	36
Graf 4.1.....	24
Graf 4.2.....	27
Graf 4.3.....	29

Seznam použitých zkratk

ES – Evropská společenství

EHS – Evropské hospodářské společenství

EHMU – Evropská hospodářská a měnová unie

HMU – Hospodářská a měnová unie

SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika

EMS – Evropský měnový systém

EMI – Evropský měnový institut

ECB - Evropská centrální banka

EMU – Evropská měnová unie

ECOFIN – Rada ministrů financí zemí EU

SRN - Spolková republika Německo

MMF - Mezinárodní měnový fond

WB - Světová banka

PIGS – Souhrnné označení pro Portugalsko, Irsko, Řecko a Španělsko

EFSF – Evropský fond finanční stability

OCA - Optimální měnová oblast

ESM - Evropský mechanismus stability

p.b. – procentní bod

Prohlašuji, že

- jsem byl seznámen s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst.3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové (bakalářské) práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 8. 5. 2011

Michal Drozd
jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

Anglická 4118/6, 796 04, Prostějov